



dr hab. Jarosław Czerw, prof. UJK
Wydział Prawa i Nauk Społecznych
Uniwersytet Jana Kochanowskiego
w Kielcach

Kielce, 12 listopada 2023 r.

Recenzja
rozprawy doktorskiej mgr Grzegorza Gawrońskiego
pt. Spółki prawa handlowego
jako forma prowadzenia działalności
gospodarczej przez związki międzygminne
ze szczególnym uwzględnieniem
Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

przygotowanej na Wydziale Prawa i Administracji
w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego
Uniwersytetu Jagiellońskiego
pod opieką naukową dr hab. Marka Mączyńskiego, prof. UJ

Na podstawie uchwały Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 11 września 2023 r., którą wyznaczony zostałem na recenzenta rozprawy doktorskiej w postępowaniu o nadanie stopnia doktora mgr Grzegorzowi Gawrońskiemu, niniejszym przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt. Spółki prawa handlowego jako forma prowadzenia działalności gospodarczej przez związki międzygminne ze szczególnym uwzględnieniem Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, Kraków 2021, ss. 234, z pozytywną jej oceną i wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Poniżej przedstawiam szczegółowe spostrzeżenia i uwagi, które nasunęły się w czasie lektury i analizy treści rozprawy doktorskiej.

I.

Wybór tematu rozprawy doktorskiej należy uznać za trafny.

Wykonując zadania użyteczności publicznej gmina może prowadzić działalność gospodarczą, jeżeli jest to konieczne do realizacji tych zadań lub też korzystniejsze od innych form zaspokajania potrzeb publicznych. Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, reguluje ustawa o gospodarce komunalnej, która określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego (w tym również gmin), polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 1 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej). Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej). Przy czym pojęcie gospodarki komunalnej nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem działalności gospodarczej, bowiem gospodarka komunalna nie ma celu zarobkowego. Musi się ona mieścić w ramach działalności komunalnej, a jej obligatoryjnym celem pozostaje wykonywanie zadań własnych gminy, w tym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (zadań użyteczności publicznej). Jak stanowi art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej jednostki samorządu terytorialnego (w tym także gminy) mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Analizując kwestię prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy należy mieć także na względzie przepis art. 64 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Szczególnym rodzajem związku międzygminnego jest związek metropolitalny, który jest, uregulowanym odrębną ustawą, zrzeszeniem gmin województwa śląskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 000 000 mieszkańców

(art. 1 ust. 2 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim). Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie: 1) kształtowania ładu przestrzennego; 2) rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego; 3) planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej; 4) metropolitalnych przewozów pasażerskich; 5) współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego; 6) promocji związku metropolitalnego i jego obszaru (art. 12 ust. 1 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim).

Wszystko to czyni przedmiot badań nad spółkami prawa handlowego jako formami prowadzenia działalności gospodarczej przez związki międzygminne ze szczególnym uwzględnieniem Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii niezwykle interesującym, co potwierdza trafność wyboru tematu rozprawy doktorskiej.

Co wymaga podkreślenia, Autorzy niezbyt często sięgają do problematyki związanej z działalnością gospodarczą gmin czy związków międzygminnych. W szczególności brak było do tej pory monografii opisującej spółki prawa handlowego jako formy prowadzenia działalności gospodarczej przez związki międzygminne ze szczególnym uwzględnieniem Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Należy podkreślić, że podjęte przez Doktoranta zagadnienia mają bardzo istotne znaczenie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Szczególne znaczenie w wymiarze praktycznym mają rozważania Doktoranta dotyczące wykorzystania spółek prawa handlowego jako najlepszej (Jego zdaniem) formy realizacji zadań publicznych w ramach związku metropolitalnego.

Założonym przez Doktoranta głównym celem badawczym było przedstawienie i analiza problematyki związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego za pośrednictwem związków międzygminnych. Jak wskazał Doktorant odrębnym zagadnieniem podjętym w rozprawie były sposoby realizacji zadań zleconych przez przedsiębiorstwa stanowiące własność tych jednostek samorządu terytorialnego, związków oraz sprawy związane ze sprawowaniem kontroli

i nadzoru nad wykonywanymi zadaniami czy też kwestie dotyczące zarządzania w podmiotach (przedsiębiorstwach) prowadzących działalność gospodarczą w związku z wykonywanymi zadaniami publicznymi, w tym dotyczące kontroli zarządczej, o której mowa w ustawie o finansach publicznych. Dodatkowym celem badawczym rozprawy była także analiza prawnych i organizacyjnych uwarunkowań funkcjonowania kontroli zarządczej i próba dokonania oceny jej roli w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Kolejnym problemem badawczym, wskazanym przez Doktoranta, była analiza prawna przepisów dotyczących funkcjonowania spółek prawa handlowego w ramach samorządu terytorialnego i realizowanie za ich pośrednictwem zadań publicznych.

Doktorant sformułował główną hipotezę badawczą (którą określił „celem nadrzędnym pracy”), że związek metropolitalny jest wystarczającym podmiotem do realizacji zadań ponadlokalnych, ale nie regionalnych. Jako hipotezę dodatkową Doktorant wskazał, że zadania te mogą być realizowane z wykorzystaniem spółek prawa handlowego.

II.

Do tematyki prowadzonych badań Doktorant dostosował metody badawcze. Doktorant wykorzystał przede wszystkim metodę analizy formalno-dogmatycznej (prawno-dogmatycznej), analizując przepisy obowiązującego prawa z zakresu opisywanej w rozprawie problematyki. Doktorant wykorzystał także metodę prawnohistoryczną, przedstawiając genezę obowiązujących regulacji i przyjmowanych rozwiązań organizacyjnych (metoda ta ma charakter uzupełniający w stosunku do metody formalno - dogmatycznej). W ograniczonym zakresie Doktorant wykorzystał także metodę prawnoporównawczą.

Dobór metod badawczych należy ocenić pozytywnie. Posłużyły one osiągnięciu założonych w rozprawie celów.

Doktorant poprawnie wykorzystał w rozprawie dorobek doktryny oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwo Sądu Najwyższego,

orzecznictwo sądów powszechnych, orzecznictwo sądów administracyjnych, a także właściwie dobrane akty prawne.

III.

Recenzowana rozprawa doktorska stanowi niezbyt obszerne opracowanie (liczące 234 stron tekstu, w tym samej treści - 201 stron).

Rozprawa zbudowana jest z pięciu merytorycznych rozdziałów, wstępu oraz zakończenia. Do rozprawy dołączono bibliografię na którą składa się wykaz literatury, wykaz aktów prawnych, wykaz orzecznictwa („wykaz orzeczeń”), wykaz źródeł internetowych. Rozprawę poprzedza wykaz skrótów.

Wstęp do rozprawy (s. 10 – 15) zawiera wprowadzenie do podjętej w rozprawie problematyki, a także: uzasadnienie wyboru tematu rozprawy, omówienie problemów badawczych, przedstawienie metod badawczych oraz przedstawienie układu rozprawy.

Rozważania poszczególnych rozdziałów rozpoczyna wyraźnie wyodrębniony wstęp stanowiący wprowadzenie do omawianej w danym rozdziale problematyki, a kończy Podsumowanie, w którym zebrane są wnioski z rozważań dokonanych w ramach danego rozdziału. Przyjęte przez Doktoranta w tym zakresie rozwiązanie należy uznać za trafne.

W rozdziale pierwszym (s. 16 – 68), zatytułowanym „Definicje instytucji prawnych omawianych w rozprawie doktorskiej”, Doktorant omówił instytucje podstawowe z punktu widzenia problematyki podjętej w ramach rozprawy. Szczególne znaczenie ma przedstawienie tutaj istoty funkcjonowania spółek prawa handlowego w jednostkach samorządu terytorialnego (w podrozdziałach: 1.17. Spółka prawa handlowego jako organizacyjno-prawne prowadzenie działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego i 1.18. Możliwość tworzenia i przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do spółek prawa handlowego, których działalność związana jest z prowadzeniem działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania użyteczności publicznej). Te ostatnie rozważania wydają się jednak zbyt powierzchowne. Wydaje się, że trafniejszym rozwiązaniem byłoby poświęcenie problematyce funkcjonowania spółek prawa handlowego w jednostkach samorządu

terytorialnego oddzielnego rozdziału, tak aby zagadnienie to zostało przeanalizowane w zakresie adekwatnym do jego wagi z punktu widzenia tematu rozprawy.

W rozdziale drugim (s. 69 – 104), zatytułowanym „Prawne aspekty związane z samorządem metropolitalnym”, Doktorant w pierwszej kolejności omówił podstawy prawne funkcjonowania metropolii, w tym wynikające z prawa międzynarodowego, prawa unijnego i wreszcie z polskiego systemu prawnego. Następnie przedstawił swoją koncepcję funkcjonowania przedsiębiorstwa w ramach metropolii wraz z wywiedzionym z tej koncepcji wnioskiem, że „Z całą pewnością spółka prawa handlowego powstała w ramach związku metropolitalnego jest jednym z najlepszych rozwiązań do realizacji zadań samorządowych.”. Rozdział wieńczy podrozdział „Proponowane zmiany w ramach metropolii i przedsiębiorstwa metropolitalnego”. Przedstawione w nim wnioski *de lege ferenda*, choć bardzo interesujące, są zbyt lakoniczne, Doktorant nie rozwinął ich w szerszym zakresie, nie opatrzył ich także szerszym uzasadnieniem.

W rozdziale trzecim (s. 105 – 133), zatytułowanym „Uzasadnienie funkcjonowania samorządu metropolitalnego na podstawie aspektów społeczno-ekonomicznych”, Doktorant podjął próbę uzasadnienia funkcjonowania związków metropolitalnych/metropolii w oparciu o aspekty społeczno – ekonomiczne. Należy wskazać na pewną niekonsekwencję Doktoranta, który we wstępie rozprawy zadeklarował, że „nie ma miejsca na utworzenie w Polsce czwartego rodzaju jednostek samorządu terytorialnego jakim byłby samorząd metropolitalny”, podczas gdy w tytule tego rozdziału posługuje się właśnie określeniem „samorząd metropolitalny”. Mimo powyższej krytycznej uwagi, uzasadnienie dokonane przez Doktoranta jest trafne i oddaje istotę problemu.

W rozdziale czwartym (s. 134 – 170), zatytułowanym „Realizacja zadań publicznych w ramach współdziałania organów władzy publicznej – jednostka budżetowa jako forma prawna realizacji zadań w związku metropolitalnym na przykładzie Zarządu Transportu Metropolitalnego”, Doktorant podejmuje rozważania, którym celem jest przedstawienie obecnej formy realizacji zadań publicznych w związku metropolitalnym to jest jednostki budżetowej. Powyższego dokonuje na przykładzie Zarządu Transportu Metropolitalnego. Cennym elementem tego rozdziału

jest przedstawienie obowiązujących historycznie rozwiązań w zakresie transportu zbiorowego w aglomeracji śląsko-dąbrowskiej, które obecnie realizowane są w ramach Zarządu Transportu Metropolitalnego. Za bardzo wartościowe należy uznać podjęte przez Doktoranta rozważania dotyczące problemów związanych z prowadzeniem działalności w ramach jednostki budżetowej w ramach związku metropolitalnego.

W rozdziale piątym (s. 171 – 205), zatytułowanym „Rozwiązania jakie mogą ulepszyć funkcjonowanie w obrocie gospodarczym przedsiębiorstw prowadzonych przez związki metropolitalne w Polsce”, Doktorant przedstawia propozycje rozwiązań dotyczących przedsiębiorstw prowadzonych przez związki metropolitalne, w tym między innymi wskazuje i uzasadnia, że najlepszą formą oddania integracji metropolitalnej jest spółka prawa handlowego. Rozdział ten stanowi dopełnienie rozważań podjętych w poprzednich rozdziałach rozprawy. W rozdziale tym Doktorant przedstawił także wybrane metropolie na świecie, niestety fragment ten stanowi ogólną charakterystykę poszczególnych metropolii, nie stanowi natomiast podstawy do wyciągnięcia wniosków związanych z tematyką rozprawy. Mimo powyższych krytycznych uwag rozważania zawarte w niniejszym rozdziale są bardzo wartościowe ze względu na ich koncepcyjny charakter, dotyczący funkcjonowania związku metropolitalnego i realizowania przez ten związek zadań publicznych.

Zakończenie rozprawy (s. 206 – 211) stanowi podsumowanie rozprawy. Zakończenie rozprawy nie jest zbyt obszerne, zawiera jednak wiele istotnych spostrzeżeń, potwierdzających gruntowne zbadanie przez Doktoranta problematyki dotyczącej formy prowadzenia działalności gospodarczej przez związki międzygminne ze szczególnym uwzględnieniem Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Poczynione w zakończeniu uwagi stanowią prawidłowe uzasadnienie dowiedzenia hipotezy głównej i dodatkowej. Pewien niedosyt budzi brak w zakończeniu wniosków de lege ferenda (Doktorant formułuje w treści rozprawy wnioski de lege ferenda, np. w podrozdziale 2.5. Proponowane zmiany w ramach metropolii i przedsiębiorstwa metropolitalnego, jednak są one zbyt lakoniczne). Wyrażne sformułowanie wniosków de lege ferenda w zakończeniu rozprawy podniosłoby niewątpliwie jej walory.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że struktura rozprawy nie budzi istotnych zastrzeżeń. Jednak, pewien niedosyt budzi brak w rozprawie oddzielnego

rozdziału poświęconego przedstawieniu uregulowań dotyczących formy prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego w wybranych obcych systemach prawnych (nie można za takie rozważania uznać rozważań podrozdziału 5.5 Przykłady Metropolii), rozdział taki byłby niewątpliwie wartościowym dopełnieniem przeprowadzonych rozważań.

Chociaż ogólnie pozytywnie należy ocenić sposób prowadzenia rozważań w poszczególnych częściach rozprawy, to jednak Doktorant nie zachował równowagi pomiędzy rozważaniami natury ogólnej z punktu widzenia tematyki rozprawy (dotyczące związku metropolitalnego/metropolii) a rozważaniami szczegółowymi związanymi z tematyką rozprawy. Skutkiem tego w niektórych częściach rozprawy jej lektura prowadzi do wniosku, że głównym problemem badawczym rozprawy jest analiza związków metropolitalnych, a nie formy prowadzenia działalności gospodarczej przez związki międzygminne ze szczególnym uwzględnieniem Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Rozprawa w większości napisana jest poprawnym językiem naukowym. Niestety w niektórych fragmentach rozprawy zdarza się, że język ten bardziej przypomina język opracowań publicystycznych. Doktorant stosuje także niezrozumiałe dla każdego czytelnika skróty myślowe (np. w ostatnim akapicie zakończenia: „Metropolia w Polsce potrzebuje jeszcze czasu, aby wszyscy zainteresowani jej tematem zrozumieli, że jest to właściwa droga.”).

Strona formalna rozprawy budzi pewne uwagi natury redakcyjnej, występują bowiem błędy w redakcji przypisów, jak i bibliografii (w szczególności w wykazie aktów prawnych nie została zachowana hierarchia źródeł prawa, w przypadku niektórych aktów prawnych brak jest adresów publikacyjnych).

Mankamentem rozprawy jest to, że nie zostało wskazane w niej jaki stan prawny został w niej uwzględniony (brak jest wyraźnego wskazania we wstępie, data rozprawy wskazuje na rok 2021, natomiast adresy publikacyjne aktów prawnych zawarte w bibliografii nawet na rok 2023).

IV.

W rozprawie został wykorzystany zbiór odpowiednio dobranych aktów prawnych. Niestety (co stanowi pewien mankament rozprawy) w niezbyt szerokim zakresie wykorzystano w rozprawie orzecznictwo: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i sądów administracyjnych. Jako poprawny należy ocenić zakres wykorzystanej w rozprawie literatury.

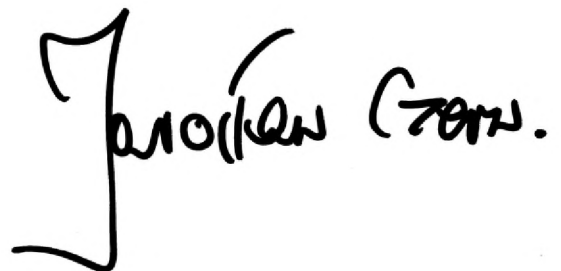
V.

Reasumując stwierdzam, że przeprowadzona w ramach niniejszej recenzji analiza, mimo powyższych uwag, prowadzi do wniosku, że przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska mgr Grzegorza Gawrońskiego spełnia wymogi ustawowe określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.).

W szczególności:

- 1) rozprawa doktorska mgr Grzegorza Gawrońskiego w mojej ocenie stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktoranta problemu naukowego,
- 2) tworząc wyżej wymienioną rozprawę doktorską Doktorant wykazał ogólną wiedzę teoretyczną z zakresu prawa, w szczególności zaś prawa samorządu terytorialnego,
- 3) rozprawa doktorska potwierdza umiejętność Doktoranta samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Biorąc powyższe pod uwagę, rozprawa doktorska mgr Grzegorza Gawrońskiego może być podstawą do dalszego postępowania w przewodzie doktorskim.

Handwritten signature in black ink, reading "Jarosław Grom." The signature is written in a cursive, slightly stylized font.