

Toruń 10.02.2021 r.

Dr hab. Henryk Nowicki, prof. UMK  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika  
w Toruniu

Recenzja pracy doktorskiej Pani Dagmary Lukosek  
**Partnerstwo publiczno-prywatne w ochronie zdrowia.**

Przygotowanej pod kierownictwem naukowym prof. UŚ dra hab. Michała Kani,  
Wydział Prawa i Administracji,  
Uniwersytet Śląski w Katowicach,  
Katowice 2021 r.

**Podstawa prawna:**

- ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.), w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669),
- rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodach doktorskich, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. poz. 261),
- uchwała Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 15 grudnia 2020 r.

## 1. Tytuł rozprawy, wybór tematu i zakres rozprawy

Tytuł rozprawy został sformułowany w sposób poprawny i właściwie ujęty w konstrukcji i treści pracy. Dodatkowo należy wskazać na atrakcyjność teoretyczną jak i praktyczną samego zagadnienia ujętego w temacie. Autorka wskazała w sposób precyzyjny na zakres prowadzonych badań naukowych, a rozważania są ściśle związane z przyjętym tematem badawczym. Precyzyjne ujęcie przedmiotu prowadzonych badań oraz treść podporządkowana ściśle tematowi badawczemu rozprawy są dodatkowymi atrybutami tej dysertacji.

Recenzowana rozprawa przedstawia istotne zagadnienie związane z konstytucyjnie gwarantowanym prawem każdego do ochrony zdrowia oraz dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Aby prawo do ochrony zdrowia było właściwie realizowane państwo musi stworzyć cały system organizacyjny, który będzie w sposób właściwy gwarantował warunki korzystania z tego prawa. W związku z tym Autorka już we wstępie odwołuje się do wielu pojęć związanych z badaną problematyką, a które to pojęcia są definiowane w wielu aktach prawnych. Słusznie zatem ustalono jako właściwe i najlepiej odnoszące się do prowadzonych badań konstytucyjne pojęcie „ochrona zdrowia”. Obok przyjęcia ustaleń terminologicznych wskazano również na jeden z bardzo poważnych problemów sektora ochrony zdrowia jakim jest niedofinansowanie. To jeszcze bardziej pogłębia brak zdolności tego sektora do właściwej realizacji nałożonych na niego obowiązków.

Podstawowy problem badawczy Doktorantka ujmuje w pytaniu „Czy partnerstwo publiczno-prywatne może stanowić sposób rozwiązania problemów sektora ochrony zdrowia oraz efektywną metodę realizacji inwestycji w tym właśnie sektorze”. Dodatkowo wskazano na dwie tezy badawcze: „1. Sektor ochrony zdrowia w Polsce boryka się z wieloma problemami. Wśród nich należy wyróżnić problemy finansowe, kadrowe czy problemy związane z jakością i dostępnością świadczonych usług medycznych: 2. Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi obecnie najskuteczniejszą metodę realizacji inwestycji publicznych. Ponadto może ono stanowić jedną ze skutecznych metod rozwiązywania problemów sektora ochrony zdrowia” (s. 10). Swoje tezy Autorka ilustruje informacją o poziomie środków publicznych przeznaczanych na służbę zdrowia i porównaniu tych nakładów w Polsce z nakładami ponoszonymi w państwach Unii Europejskiej i przynależnych do OECD.

W rozprawie przedstawiono wszystkie istotne zagadnienia znajdujące się w nurcie prowadzonych badań i przyjętej konstrukcji prowadzonych badań naukowych i przedstawienia ich wyników. Słusznie zatem dokonano zdefiniowania prawa do ochrony zdrowia oraz systemu ochrony zdrowia w Polsce, które to problemy są wyjściowymi aby następnie przejść do głównego zagadnienia problemu badawczego. Tym zagadnieniem jest partnerstwo publiczno-prywatne i jego miejsce w sektorze ochrony zdrowia. Tak przeprowadzona analiza stanowi podstawę sformułowania przez Autorkę uwag w zakresie rozwoju instytucji PPP w sektorze ochrony zdrowia. W oparciu o przeprowadzone badania zgłoszone zostały również uwagi *de lege ferenda*, które mają służyć dalszemu udoskonaleniu normatywnemu instytucji PPP, ze szczególnym uwzględnieniem sektora ochrony zdrowia.

Ciekawymi są również uwagi Autorki dotyczące postulatów pozanormatywnych, które powinny służyć zmianie postrzegania instytucji PPP, jej wsparcia oraz rozwoju (s. 259).

Zakres przedstawionych rozważań prowadzonych przez Autorkę jest adekwatny do tytułu rozprawy i w sposób właściwy ujmuje wszystkie zagadnienia służące właściwej przeprowadzonej analizie tematu badawczego.

## **2. Cel badawczy, hipoteza i metody badawcze**

Cel badawczy Autorka wskazała we wstępie do rozprawy i ujmuje go w pytaniu badawczym (wyżej przywołanym) oraz wskazaniu dwóch tez, które są podstawą prowadzonych badań i są w ich wyniku potwierdzone. W ramach prowadzonych badań Autorka wskazała również jako cel wypracowanie postulatów *de lege ferenda*, które będą mogły pobudzić dyskusję wokół zmian w funkcjonowaniu instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Dysertacja nie przedstawia jedynie omówienia poszczególnych zagadnień objętych badaniami, Autorka dokonuje przedstawienia tych zagadnień po ich wcześniejszych pogłębionych badaniach, w tym komparatystycznych.

Wskazany cel badawczy został osiągnięty, zostały również sformułowane wnioski *de lege ferenda* oraz zgłoszone postulaty w zakresie zmiany podejścia do instytucji PPP w ramach zmian pozanormatywnych. Problem badawczy wskazany przez Autorkę rozprawy został właściwie ujęty, przedstawiony problem badawczy, pytanie i hipotezy badawcze oraz zastosowane metody badawcze należy uznać za poprawne. Prowadzone rozważania ujęte w dysertacji należy uznać za właściwe i służące przedstawieniu problemu badawczego. Problem badawczy ujęty w dysertacji, jak wyżej wskazałem, należy uznać za ważny zarówno z

teoretycznego jak i praktycznego punktu widzenia. Słusznie zatem Autorka wskazuje, że jednym z możliwych rozwiązań służących poprawie funkcjonowania służby zdrowia i tym samym lepszemu realizacji podmiotowego prawa do ochrony zdrowia, może być szersze wykorzystanie instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego. Ważnym dla uzyskania tego, jak wskazuje Autorka, jest wprowadzenie w szerszym zakresie również rozwiązań pozanormatywnych. Autorka nie wskazała i uzasadniła zastosowanych metod badawczych, jednak analiza wstępu oraz dalszej treści rozprawy wskazuje na zastosowanie kilku metod badawczych. Możemy zatem wskazać, między innymi, na analizę problemu badawczego z perspektywy teoretycznej, dogmatycznej oraz komparatystycznej. Zastosowano również w poszczególnych częściach dysertacji metody: formalno-prawną, historyczno-prawną oraz empiryczną. Zastosowane metody badawcze służyły właściwemu stworzeniu warsztatu badawczego i pozwoliły na przeprowadzenie w sposób poprawny i rzetelny badań naukowych oraz zaprezentowanie ich wyników.

Cele wskazane jako obszar badań naukowych zostały osiągnięte.

### **3. Aspekt formalno-warsztatowy i konstrukcja rozprawy**

Konstrukcja pracy w sposób poprawny odpowiada jej tematowi i zakresowi prowadzonych rozważań. Recenzowana praca składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów tzw. merytorycznych oraz zakończenia. Pierwszy rozdział ma charakter wprowadzający i dotyczy prawa do ochrony zdrowia. Słusznie Autorka w tym rozdziale przyjmuje prawo do ochrony zdrowia jako prawo podmiotowe określone przepisami konstytucji. Przedstawiono również to prawo w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym oraz ujęcie tego prawa w przepisach prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej i prawa krajowego. Treść drugiego rozdziału przedstawia wyniki badań Autorki dotyczące systemu ochrony zdrowia w Polsce. Wskazano, w tej części rozprawy, na zasady funkcjonowania i źródła finansowania systemu ochrony zdrowia. Jedną z podstaw tej części prezentowanych badań były wykorzystanie raportów i analiz sporządzonych przez instytucje międzynarodowe oraz podmioty krajowe. Kończącą częścią tych badań jest diagnoza problemów sektora ochrony zdrowia w Polsce. W kolejnym rozdziale Autorka przechodzi do problematyki partnerstwa publiczno-prywatnego ze wskazaniem na zagadnienia o charakterze ogólnoteoretycznym. Szczegółowa analiza tej instytucji była niezbędna dla dalszych badań dotyczących jej wykorzystania w ochronie zdrowia. Dlatego za bardzo ciekawe należy uznać przedstawienie elementów konstrukcyjnych

PPP oraz znane i stosowane modele te instytucji. W rozdziale piątym przedstawiono wyniki badań wykorzystania instytucji PPP w wybranych krajach, a które to wyniki mają być (zdaniem Autorki s. 227) odpowiedzią na problemy sektora ochrony zdrowia zdefiniowane w wynikach badań przedstawionych w rozdziale drugim dysertacji. Ostatni rozdział zawiera wyniki badań, których główną treścią są postulaty *de lege ferenda* w stosunku do obowiązującej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Tak jak wyżej wspomniałem ciekawymi są poglądy Autorki wskazującymi na działania pozanormatywne, szczególnie skierowane do rządu, których wprowadzenie będzie służyło rozwojowi instytucji PPP w sektorze ochrony zdrowia. Kończącą częścią dysertacji jest „Zakończenie”, w której Autorka przedstawia wnioski będące ujednoczeniem wniosków zgłaszanych w poszczególnych rozdziałach. Autorka formułując poszczególne wnioski końcowe odpowiada na pytanie badawcze oraz potwierdza przedstawione tezy badawcze. Jednocześnie treść rozprawy wskazuje na istotne problemy badawcze, które realizując cele badawcze dysertacji, są rozwiązaniem konkretnych problemów naukowych.

Strona formalno-warsztatowa pracy nie budzi zastrzeżeń. W pracy wykorzystano poprawnie literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo odnoszące się do analizowanego tematu badawczego. Wykorzystanie źródeł służyło nie tylko wywodom prowadzonym bezpośrednio w tekście pracy, część służyła wzbogaceniu rozważań zawartych w przypisach, których w całej pracy jest ponad sześćset.

Prowadzone rozważania są przedstawione w sposób poprawny językowo i logiczny, konsekwentnie służą przedstawieniu wskazanego problemu badawczego oraz osiągnięciu założonego celu dysertacji.

Rozprawa stanowi poprawne i zwarte opracowanie tematu.

#### **4. Ocena merytoryczna i warsztat naukowy**

##### **1) Oryginalność rozwiązania problemu naukowego**

Autorka recenzowanej dysertacji w szerokim zakresie przedstawiła rozważania doktryny odnoszące się do analizowanych poszczególnych zagadnień objętych przedmiotem badań naukowych. Szerokiej i poprawnej analizy doktryny dokonano szczególnie w zakresie praw podmiotowych, w tym prawa do ochrony zdrowia. Słusznie Autorka wskazuje na braki i mankamenty związane z funkcjonowaniem systemu ochrony zdrowia w Polsce. Jednocześnie

umiejętnie identyfikuje te braki, które negatywnie przenoszą się na realizację prawa podmiotowego do ochrony zdrowia.

Formułując oryginalny problem badawczy Autorka wskazała na znaczenie tej problematyki dla prawidłowego funkcjonowania systemu ochrony zdrowia i realizacji konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia. Określając zagadnienie badawcze Doktorantka dokonała również poprawnego przyjęcia konstrukcji pracy oraz toku prowadzonych badań. Temat badawczy jest bardzo ważny z teoretycznego punktu widzenia, ważny jest również dla praktyki funkcjonowania administracji publicznej oraz realizacji konstytucyjnych praw obywateli.

Tym samym należy stwierdzić, że prowadzone badania dotyczą ważnego zagadnienia prawnego, którym to badaniom Autorka nadała w sposób właściwy poziom badań naukowych. O właściwym podejściu naukowym świadczy również ujęcie szczegółowych problemów naukowych związanych z analizowanym tematem badawczym oraz dodatkowo zastosowane badania komparatystyczne. Na postawione pytanie badawcze oraz zgłoszone tezy Autorka udziela właściwie uzasadnionych odpowiedzi i tym samym osiąga cel badawczy jaki został przyjęty w dysertacji. Dla prowadzonych rozważań wykorzystano literaturę naukową związaną z tematem badawczym.

Podjęty temat badawczy w recenzowanej dysertacji należy uznać za oryginalny problem naukowy, który został przedstawiony w sposób właściwy dla badań naukowych.

## **2) Wykazanie się ogólną wiedzę teoretyczną w danej dyscyplinie naukowej oraz samodzielnością prowadzenia pracy naukowej**

W toku prowadzonych badań naukowych Autorka wykazała się ogólną wiedzą teoretyczną z zakresu prawa. Szczególnie poszerzoną wiedzą teoretyczną wykazała się Autorka w zakresie prowadzonych badań naukowych ze wykazaniem na: prawo konstytucyjne, prawo administracyjne materialne, publiczne prawo gospodarcze, prawo finansowe oraz prawo partnerstwa publiczno-prywatnego. Prowadzone badania i ich publikacja w recenzowanej dysertacji wskazują na umiejętność korzystania z dorobku doktryny prawa konstytucyjnego i administracyjnego np. w zakresie analizy publicznych praw podmiotowych, w tym podmiotowego prawa do ochrony zdrowia. Badania w zakresie organizacji i zasad funkcjonowania systemu ochrony zdrowia wykazały znajomość w tym przypadku, między innymi, ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego oraz częściowo prawa

finansowego w odniesieniu do finansowania systemu ochrony zdrowia. Natomiast w stosunku do badań nad partnerstwem publiczno-prywatnym oraz możliwym udziale tej instytucji w systemie ochrony zdrowia. Autorka wykazała się również poprawną umiejętnością przeprowadzenia badań komparatystycznych w zakresie przedmiotu prowadzonych badań naukowych. Przy czym należy również poprawnie ocenić wybór krajów, które zostały przyjęte do badań prawno-porównawczych.

Zaletą dysertacji jest przedstawienie swoich badań przez Autorkę z odwołaniem się do ogólnej wiedzy teoretycznej, którą to wiedzę potrafiła w sposób samodzielny zastosować w prowadzonych badaniach. O samodzielności naukowej Autorki świadczy kompozycja pracy, dobór poszczególnych zagadnień składających się na dysertację, umiejętnie przeprowadzone badania komparatystyczne oraz formułowane wnioski *de lege ferenda* i rekomendacje pozanormatywne.

## 5. Uwagi o charakterze szczegółowym

Uwagi poniżej zgłoszone są uwagami o charakterze pewnych postulatów skierowanych do Autorki, które proponuję rozważyć przy ewentualnej próbie wydania dysertacji w formie monografii. W moim przekonaniu wydanie niniejszej rozprawy, po uwzględnieniu uwag recenzentów, jest potrzebne ze względu na jej znaczenie w zakresie propagowania wiedzy z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego. Ważnym argumentem jest również fakt borykania się sektora ochrony zdrowia z wieloma problemami, które mogłyby w części zostać ograniczone poprzez większe zaangażowanie instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w tym sektorze. Nie zgłaszam uwag do przyjętej konstrukcji rozprawy oraz przyjętych metod badawczych. Nie zgłaszam również uwag do doboru rozwiązań prawnych w państwach trzecich w obszarze badań komparatystycznych.

Tak jak napisałem wyżej szkoda, że Autorka we wstępie nie zaprezentowała metod badawczych, a jedynie czytający musiał te metody badawcze, co do zasady, odkodowywać z treści prezentowanych badań naukowych. Proponowałbym również niektóre pojęcia, w przypadku publikacji rozprawy, szczególnie pojawiające się w tytułach podrozdziałów, rozważyć zastąpienie ich innymi, np. R. II pkt 4.2 „niewłaściwe”, 4.4 „brak” itp. W przypadku publikacji rozprawy niezbędnym jest większe i szersze doprecyzowanie pojęć, którymi następnie posługuje się Autorka w trakcie prowadzonych i prezentowanych badań.

## 6. Konkluzja

Recenzowana praca Pani Dagmary Lukosek przedstawiająca wyniki prowadzonych badań naukowych stanowi w swej treści oryginalne rozwiązanie problemu naukowego jakim jest partnerstwo publiczno-prywatne w ochronie zdrowia.

Autorka w treści recenzowanej dysertacji i prowadzonych rozważaniach wykazała się ogólną wiedzą teoretyczną w dyscyplinie naukowej prawo. Treść rozprawy, poczynając od wskazania tematu badawczego, pytania badawczego i hipotez oraz prowadzonej analizy podstawowych problemów prawnych związanych z tematem rozprawy, a na wnioskach kończąc, wskazuje na umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Koncepcja rozprawy jest jasna, przemyślana, pozbawiona zbędnych rozważań „ubocznych” i stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Recenzowana rozprawa w mojej ocenie spełnia w pełni wymogi stawiane rozprawom doktorskim, które zostały określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach i tytule naukowym i tytule w zakresie sztuki. Rozprawa może stanowić podstawę dopuszczenia Pani Dagmarze Lukosek do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Henryk Nowicki