

Prof. dr hab. Andrzej Powałowski
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Gdański

Gdańsk, dnia 6 lutego 2023 r.

Recenzja
rozprawy doktorskiej p.t.

„Publicznoprawne instrumenty strategicznego wykorzystania zamówień publicznych” autorstwa mgr. Rajmunda Stapińskiego

I. Ocena koncepcji, struktury i metodologii rozprawy

Przedłożona do recenzji rozprawa poświęcona została problematyce strategicznego wykorzystania zamówień publicznych. Wypada w pełni zgodzić się z Autorem, że to właśnie zamówienia publiczne stanowią instrument wpływu państwa na gospodarkę (tak np. na s. 290 rozprawy), choć zarazem zamówienia jako system, w tym prawo zamówień publicznych stanowią podłoże (podstawę) dla konstruowania i wykorzystywania wielu instrumentów, mających w założeniu służyć do wykorzystywania ich dla osiągnięcia strategicznych celów rozwojowych określonych w ramach polityki gospodarczej.

W ślad za tym Doktorant określa cel swojej rozprawy, jakim jest „chęć zbadania zagadnienia należytego wykorzystania przez Polskę szansy na efektywne spożytkowanie wskazanych wyżej okoliczności, a tym samym zapewnienie w ramach przyjętych środków prawidłowego i pełnego zagospodarowania nakładów ponoszonych przez państwo na zakupy publiczne, w których ze względu na źródło ich pochodzenia partycypuje każdy z

obywateli.” (s. 11). Takie określenie celu wydaje mi się jednak zarazem zbyt ogólne, jak i niekoniecznie wskazujące dokładnie na kierunek badań i rozważań zawartych w poszczególnych częściach pracy. Nie chodzi przecież tylko o – jak pisze Autor – ustalenia dotyczące „prawidłowego i pełnego zagospodarowania nakładów ponoszonych przez państwo” (to z cytowanego wyżej fragmentu pracy), a raczej o charakterystykę „wielopłaszczyznowego oddziaływania systemu zamówień publicznych na gospodarkę” (tak Autor dalej, w tym samym akapicie na s. 11). Wydaje się nadto, że właściwe byłoby dokonanie istotnego uzupełnienia – biorąc pod uwagę całość dywagacji zawartych w rozprawie – poprzez stwierdzenie, że przedmiotowe oddziaływanie pozostaje (lub nie) w odpowiedniej korelacji z celami rozwojowymi określonymi przez państwo w ramach polityki: gospodarczej, społecznej, środowiskowej i in.

Doktorant stawia przy tym tezę, zgodnie z którą „nie ma możliwości pełnej realizacji zadań w obszarze zrównoważonego i inteligentnego rozwoju formułowanych w ramach krajowych strategii rozwojowych przy użyciu instrumentów prawnych umocowanych w ustawie Prawo zamówień publicznych.” Dochodzi w konsekwencji do konstatacji, że istnieją wytyczone przez obowiązujące prawo granice prowadzenia polityki gospodarczej przy wykorzystaniu systemu zamówień publicznych a prawo zamówień publicznych ma określone znaczenie dla realizacji średnio- i długookresowych strategii rozwoju kraju oraz, że występuje pewien stopień adekwatności instrumentarium prawnego wprowadzonego do ustawy Prawo zamówień publicznych do zadań i celów formułowanych w ramach strategii rozwojowych Polski.

Swoje założenia, twierdzenia oraz konstatacje Autor dysertacji odpowiednio rozwija i precyzuje, a następnie wspiera odpowiednimi argumentami i w konsekwencji wykazuje ich prawdziwość. Można zasadnie przyjąć, że w ten sposób cel recenzowanej pracy został, co do zasady, wytyczony i uzasadniony prawidłowo, a w rezultacie zrealizowany. Co nadto

niezwykle istotne, Doktorant jednoznacznie i konkretnie wskazał na to, że zamówienia publiczne, w swym wymiarze normatywnym i funkcjonalnym są, same w sobie, instrumentem realizacji polityki państwa ale zarazem bardzo trafnie nadmienił, że instrumenty „strategicznego” wykorzystania zamówień publicznych obarczone są szeregiem niedoskonałości, nie wykazują bowiem znamion optymalności i częstokroć nie pozwalają na pełną realizację krajowych strategii rozwojowych.

Zaznaczam jednoznacznie, że ze zdecydowaną większością twierdzeń i tez sformułowanych przez Autora rozprawy w pełni się zgadzam. Należy je w moim przekonaniu uznać za takie, która przedstawiają określone wartości badawcze i mogą być potraktowane jako punkt wyjścia dla rozważań naukowych. Zdecydowana większość twierdzeń i sformułowanych w pracy tez została właściwie sformułowana oraz jest w pełni jasna i zrozumiała.

Wyrażam przekonanie, biorąc pod uwagę treść wszystkich rozdziałów pracy, że Autor postrzega właściwie problem instrumentalnego, strategicznego wykorzystywania zamówień publicznych dla realizacji polityki państwa, głównie w sferze gospodarki, ale także potrzeb społecznych i środowiskowych. Odpowiednio, przy zachowaniu właściwych proporcji scharakteryzowane zostały problemy związane z instrumentalną rolą zamówień publicznych w obszarze realizacji celów rozwojowych państwa. Zagadnienia te rozpatrywane są przez Autora w różnych częściach dysertacji i większość rozważań zawartych w pracy jest im poświęcona. Poszczególne problemy podniesione w pracy, twierdzenia i tezy Autor wspiera odpowiednimi argumentami i wysnuwa właściwe wnioski. Stwierdzam zatem, w związku z tym, że tytuł dysertacji zasadniczo odpowiada treści owych problemów, twierdzeń i tez (pewne uwagi krytyczne dotyczące m. in. tematu dysertacji zawarłem w uwagach szczegółowych niniejszej recenzji). Przyczynia się to do zasadniczo

odpowiedniego układu i kompozycji poszczególnych części dysertacji doktorskiej.

Ponadto także, co wyraźnie dostrzegam, treść recenzowanej pracy i wszystkich jej części stanowi odpowiednie podłoże merytoryczne dla prezentacji i analizy problemu wpływu zamówień publicznych na realizację celów strategicznych polityki państwa.

Treść pracy pozwala na wykazanie zasadności zarysowanego we Wstępie do rozprawy celu badawczego oraz uznanie, że cel ten został w pełni osiągnięty. W tym kontekście wybór tematu pracy wydaje się właściwy, a przyjęta przez Autora koncepcja odnosząca się do kierunku i sposobu prowadzenia badań jest zasadniczo prawidłowa.

W pełni akceptuję także uzasadnienie wyboru tematyki dysertacji. W literaturze brak jest opracowania całościowo omawiającego zagadnienia roli zamówień publicznych w obszarze realizacji celów strategicznych państwa w gospodarce, zaspokajaniu potrzeb społecznych i środowiskowych, zatem recenzowana praca lukę tę odpowiednio wypełnia.

Z całą pewnością, odniesienie się do wskazanego zagadnienia w perspektywie rozwiązań normatywnych i instytucji prawnych, a także procedur jest zadaniem zarówno użytecznym, jak i nowatorskim, podjętym nie tylko w celu zaspokojenia własnych ambicji badawczych Doktoranta. W pełni podzielam zdanie Autora rozprawy, że niezwykle istotne jest obecnie postrzeganie instrumentalnej roli zamówień publicznych i znajdowanie *iunctim* pomiędzy kształtowaniem polityki państwa i realizacją jej podstawowych (strategicznych) założeń za pośrednictwem kompleksowej instytucji zamówień publicznych.

Wszelkie pojawiające się w doktrynie i orzecznictwie kontrowersje związane z instrumentalnym wykorzystaniem zamówień publicznych Autor, w

sposób udany i trafny, nie tylko prezentuje, ale stara się je odpowiednio, przy użyciu właściwej argumentacji rozstrzygać, zestawiać ze sobą, wyjaśniać lub godzić.

Struktura rozprawy jest zasadniczo poprawna, jako że uwzględnione zostały i niekiedy odpowiednio uszeregowane podstawowe kwestie składające się na problematykę strategicznego wykorzystywania zamówień publicznych. Nie jest ona nadmiernie rozbudowana, choć bardzo wielowątkowa. Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów odnoszących się do następujących kwestii: - podstawowych pojęć z zakresu instrumentalnego, strategicznego wykorzystania zamówień publicznych (rozd. I); - ewolucji źródeł prawa zamówień publicznych (rozd. II); - uczestników rynku zamówień publicznych (rozd. III); - zrównoważonych zamówień publicznych (rozd. IV); - inteligentnych zamówień publicznych (rozd. V).

Powyższe uwagi i informacje przesądzają, co wyraźnie podkreślam, o ocenie recenzowanej dysertacji. Wskazać trzeba, że dysertacja jest dziełem, w ramach którego podniesione zostały istotne, zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia, problemy związane z instrumentalną rolą zamówień publicznych i realizacją celów strategicznych państwa przy wykorzystaniu tych zamówień.

Dzieło to wykazuje się nowatorskim charakterem z uwagi na treść, zakres i przedmiot rozważań, jego Autor postrzega podnoszone kwestie w kontekście doktryny i dogmatyki prawa, międzynarodowych oraz unijnych zasad i rozwiązań normatywnych, a także krajowych aktów prawnych. Charakterystyczna dla poszczególnych fragmentów dysertacji jest wielowątkowość wywodu, dbałość o „wyczerpanie” tematów podnoszonych w pracy, prawidłowe postrzeganie istoty problemów, prezentacja argumentów i wyciąganie odpowiednich wniosków.

Praca oparta została na wielu tekstach źródłowych. Odpowiednie wykazy (Spis literatury, Spis aktów prawnych, Wykaz stron internetowych, Wykazy orzecznictwa) obejmują blisko 40 stron tekstu. Warto także zauważyć, że Autor recenzowanej monografii umiejętnie przytoczył, zacytował i skomentował poglądy doktryny. Własne stanowisko wsparł argumentami zawartymi w sporym zestawie literatury, w tym zagranicznej. Wykaz pozycji bibliograficznych obejmuje 431 pozycji. W pracy nie zabrakło szerokiej argumentacji i trafnych wywodów opartych na literaturze przedmiotu i orzecznictwie. Niewątpliwie argumentacja Autora została wzbogacona także poprzez właściwą analizę aktów normatywnych. Autor formuje obszerny wykaz aktów prawnych i innych źródeł prawa obejmujący akty prawa krajowego, prawa unijnego i międzynarodowego.

Pozytywnie oceniam efekt pracy Autora w zakresie wytyczenia przez Niego zakresu, a zarazem obszaru badań i skupienie uwagi na wielu kontekstach instrumentalnej roli zamówień publicznych. Autor dysertacji uwzględnił w rozprawie badaną problematykę w jej złożoności merytorycznej, co oczywiście wpływa bardzo pozytywnie na wartość rozprawy.

Pozytywnie również oceniam wykorzystane przez Autora metody badawcze, w tym w szczególności metodę analizy dogmatycznej, historycznoprawnej oraz statystycznej. Stwierdzam, że Autor dysponuje odpowiednią wiedzą odnośnie zastosowanych metod i - co wypada zauważyć - metody te w rzeczywistości stosuje, co pozwala na pełne przedstawienie badanych zagadnień w kontekście poglądów doktryny i judykatury oraz obserwacji zdarzeń i procesów rzeczywistych.

II. Uwagi szczegółowe odnoszące się do zawartości merytorycznej pracy

Jednoznacznie stwierdzam na wstępie, iż w moim przekonaniu rozprawa spełnia wymogi poprawności merytorycznej. Jest pracą czyniącą zadość nie

tylko standardom naukowym w zakresie wywodu teoretycznego oraz różnego rodzaju analiz, nadto, że standardy te przerasta. Praca jako całość i zawarte w niej wywody świadczą o wiedzy Doktoranta w przedmiocie instrumentalnej roli zamówień publicznych. Autor dotyka w swej pracy skomplikowanej materii, a to z racji zróżnicowanych, charakteryzowanych w pracy reżimów prawnych, tj.: prawa administracyjnego, finansowego, cywilnego, gospodarczego publicznego a także europejskiego i międzynarodowego. Ich konfrontacja prowadząca do twórczych porównań i wyciągania odpowiednich wniosków pozwoliło Autorowi na wykazanie się erudycją i biegłością w zakresie odpowiedniego wywodu prawniczego. Praca ma ponadto po części charakter interdyscyplinarny, a to z racji łączenia w jej ramach wątku prawnego i ekonomicznego.

Przywilejem, a jak sądzę także obowiązkiem recenzenta pracy doktorskiej jest jednak znalezienie i wskazanie nie tylko walorów takiej pracy, ale również jej mankamentów. Dostrzegam takie w dysertacji przedłożonej przez Doktoranta. W efekcie, pozwalam sobie zauważyć, że w moim przekonaniu:

- niezbyt prawidłowo został określony cel rozprawy. Autor formułując go nie wziął pod uwagę tego, co jest wyznacznikiem kierunku i treści rozważań, a mianowicie tematu rozprawy. Jak wyżej zaznaczyłem w niniejszej recenzji, Autor połączył cel rozprawy jedynie z potrzebą zbadania prawidłowości „zagosparowania nakładów ponoszonych przez państwo na zakupy publiczne” i wprawdzie dalej zaznaczył, że chodzi o zagadnienie „wielopłaszczyznowego oddziaływania systemu zamówień publicznych na gospodarkę”, ale przecież - stosownie do tematu - powinien dokonać charakterystyki instrumentów strategicznego wykorzystania zamówień publicznych i tę charakterystykę wyznaczyć celem rozprawy doktorskiej.
- w rozprawie brak jednoznacznego, pełnego wskazania katalogu instrumentów strategicznego wykorzystania zamówień publicznych. Nie

jest, w moim przekonaniu, wystarczające stwierdzenie w treści pracy, że takie instrumenty istnieją oraz, że właściwie same zamówienia publiczne są instrumentem oddziaływania (czyjego? według jakich reguł?) na gospodarkę. Przyznaję, Autor dysertacji w poszczególnych częściach pracy instrumenty te charakteryzuje, określa ich znaczenie, łączy je z celami określonymi w ramach polityki państwa, jednak w tej sferze Jego wywody są nieco chaotyczne, słabo usystematyzowane. Szkoda, że Doktorant nie poświęcił Wstępu do dysertacji kompleksowej, pełnej analizie elementów składowych tematu swojej pracy. To przecież we Wstępie powinien napisać jednoznacznie i w pełni o celu pracy, wymienić instrumenty wykorzystania zamówień, napisać dlaczego mają (powinny mieć) one charakter strategiczny.

- w pracy brakuje ustaleń odnoszących się do delimitacji pojęć związanych z: instrumentalną rolą zamówień publicznych i rolą poszczególnych instrumentów (środków) oddziaływania przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych.
- dość dużo omawianych w pracy kwestii nie ma merytorycznego związku z instrumentami strategicznego wykorzystania zamówień publicznych. Dotyczy to w szczególności problematyki charakteryzowanej przez Doktoranta w rozdziale II i III. Wada ta mogłaby być stosunkowo łatwo zniwelowana, gdyby Autor potrafił wykazać w jaki sposób ewolucja źródeł prawa zamówień publicznych oraz poszczególne źródła prawa łączą się z zagadnieniem strategicznego wykorzystania zamówień publicznych oraz, gdyby wskazał, do czego sprowadza się rola uczestników rynku zamówień publicznych w obszarze strategicznego wykorzystania zamówień publicznych.
- nie znajduję w rozprawie jednoznacznej odpowiedzi na, w gruncie rzeczy, fundamentalne pytanie: co można i należy zrobić, by za

pośrednictwem zamówień publicznych i „wkomponowanych” w nie (ściślej w: prawo zamówień publicznych) instrumentów można było osiągać strategiczne cele rozwojowe?

Zaznaczam przy tym jednoznacznie, że każdy autor, także Autor recenzowanej dysertacji, jest ze wszech miar upoważniony do prezentowania treści swojej pracy w konfiguracji i zawartości uznanej przez Niego za prawidłową. Zgłoszone przeze mnie uwagi nie zmieniają mojej pozytywnej oceny recenzowanej pracy.

III. Uwagi odnoszące się do kwestii formalnych

Z punktu widzenia poprawności formalnej recenzowana dysertacja w pełni, całkowicie odpowiada standardom odnoszonym do prac doktorskich.

Odnosnie jej walorów, należy dostrzec, że zawiera ona dużo przypisów, także i takich, które mają charakter merytoryczny. Ich wprowadzenie do dysertacji wymagało od Autora zapoznania się z wieloma źródłami i przeanalizowania ich pod kątem możliwości wykorzystania w pracy doktorskiej.

Obszerna jest bibliografia dysertacji, ma ona właściwą konstrukcję, zawiera prawidłowe elementy, odpowiednio uszeregowane. Jak już wcześniej wskazałem bogaty jest wykaz wykorzystanej w pracy literatury, w tym zagranicznej. Obszerny jest także wykaz aktów normatywnych, który został właściwie przez Autora pogrupowany.

Praca napisana została dobrym językiem, jest zgodna ze wszelkimi regułami stylistyki i gramatyki.

Z formalnego tylko punktu widzenia praca nie jest jednak wolna od pewnych, nielicznych zresztą mankamentów. Stwierdzam mianowicie, że:

- Autor nie zachował odpowiednich proporcji rozważań zawartych w poszczególnych rozdziałach dysertacji. Nadmiernie rozbudowane

zostały rozdziały I i II. Podstawowe pojęcia (rozd. I) niekoniecznie wiążą się bezpośrednio ze strategicznym wykorzystaniem zamówień i dla ich charakterystyki nie trzeba było poświęcać aż ok. 60 stron. Analogicznie rzecz się przedstawia w odniesieniu do uwag na temat ewolucji źródeł prawa (rozd. II). Więcej miejsca należało znaleźć dla analizy zrównoważonych i inteligentnych zamówień publicznych.

- zauważam dość częstą nieadekwatność tytułów poszczególnych części pracy treści zawartej pod tymi tytułami. Dotyczy to w szczególności tytułu rozdziału I i IV rozprawy.

IV. Wniosek końcowy

Stwierdzam, że przedłożona rozprawa doktorska autorstwa Rajmunda Stapińskiego p.t. „Publicznoprawne instrumenty strategicznego wykorzystania zamówień publicznych” spełnia wszelkie wymogi stawiane pracom doktorskim określone w art.13 ust.1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, t. j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1668, ze zm. w zw. z art. 176 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. poz. 1669 ze zm. jest bowiem oryginalnym rozwiązaniem problemu naukowego, a jej Autor wykazał się wiedzą teoretyczną w zakresie prawa oraz umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Wobec powyższego wnoszę o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim Pana Magistra Rajmunda Stapińskiego.

