

dr hab. Małgorzata Ganczar
Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

R e c e n z j a
rozprawy doktorskiej Pana mgr. Rajmunda Stapińskiego
pt. „Publicznoprawne instrumenty strategicznego wykorzystania zamówień publicznych”
Katowice 2022, stron 343.

W związku z powołaniem mnie uchwałą z dnia 29 listopada 2022 r. przez Radę Naukową Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach na recenzenta rozprawy doktorskiej mgr. Rajmunda Stapińskiego pt. „*Publicznoprawne instrumenty strategicznego wykorzystania zamówień publicznych*”, napisanej pod kierunkiem dr hab. Jana Olszewskiego, prof. UR, przedstawiam poniżej jej ocenę.

I. Autor przedmiotem analizy uczynił problematykę możliwości osiągnięcia celów stawianych przed systemem zamówień publicznych na gruncie krajowych strategii rozwojowych w ramach obecnie obowiązującego prawodawstwa – problematyka nie analizowana do tej pory w sposób kompleksowy w piśmiennictwie przedmiotu, podejmowana w literaturze prawniczej stosunkowo rzadko, głównie w komentarzach, opracowaniach poradnikowych obejmujących wybrane zagadnienia i prezentujące je w ujęciu teoretycznym. Ostatnie lata wyznaczają nowe kierunki zmian w kreowaniu rynku zamówień publicznych na podstawie doświadczeń polskich i międzynarodowych. W doktrynie podkreślana jest rola zamówień publicznych jako stymulatora rozwoju gospodarki oraz instrumentu wspierającego szeroko rozumiane innowacje. Zamówienia publiczne stanowią jedno z trudniejszych i bardziej kontrowersyjnych narzędzi instytucji publicznych wspierających innowacyjność. Dodatkowo obszar badawczy charakteryzuje znaczna dynamika zmian przepisów prawnych, co wymaga w płaszczyźnie doktrynalnej szerszych i kompleksowych opracowań odnoszących się do tak istotnej dziedziny życia społecznego, gospodarczego i środowiskowego. Zagadnienie wielopłaszczyznowego oddziaływania systemu zamówień publicznych na gospodarkę stanowiło przedmiot

ożywionych debat zarówno praktyków, jak i przedstawicieli doktryny już kilka lat temu, jednakże z uwagi na ówczesnie obowiązujące rozwiązania prawne nie mogło ono znaleźć dużego oddźwięku w praktyce. Niewątpliwie istnieje potrzeba prowadzenia pogłębionych analiz w tym zakresie, a recenzowana rozprawa doktorska dobrze wpisuje się w ten nurt badawczy.

Wybór tematu rozprawy doktorskiej zasługuje na aprobatę, jest aktualny, interesujący, a przy tym istotny nie tylko w wymiarze teoretycznym, ale również praktycznym. Przyjęty zakres rozważań jest ambitny, świadczy o szerokim i dogłębnym spojrzeniu badawczym na analizowane zagadnienie. Rozprawa ma charakter analizy prawniczej przygotowanej w głównej mierze z wykorzystaniem metody dogmatycznoprawnej. Na uznanie zasługuje prowadzenie badań interdyscyplinarnych w obszarze zasadności i efektywności strategicznego wykorzystania zamówień publicznych na styku prawa i ekonomii. Doktorant na podstawie omówienia tekstów aktów normatywnych oraz przestudiowania dorobku doktryny i orzecznictwa, wyciągnął wartościowe wnioski i ukazał praktyczny wymiar stosowania analizowanych przepisów. Tytuł dysertacji odpowiada zatem obszarowi podjętych i przeprowadzonych badań oraz jest zgodny z jej treścią.

II. Autor wskazuje, że proces administrowania zasadniczo nie ma charakteru statycznego, z uwagi na to zadaniem administracji gospodarczej jest reagowanie na zmieniające się uwarunkowania społeczno-gospodarcze m.in. w postaci prowadzenia przez uprawnione podmioty władzy publicznej polityki rozwoju. Realizując wskazaną politykę na podstawie przyjętych strategii i programów rozwoju, administracja publiczna powinna dokonywać wyboru najwłaściwszych środków i metod osiągnięcia zakładanych w niej celów. Tym samym administracja gospodarcza wyznacza granice pomiędzy państwem a rynkiem w ramach obowiązującego ustroju gospodarczego oraz dokonuje wyboru pomiędzy regulacją a deregulacją, prywatyzacją a (re)publicyzacją, formalizacją a odbiurokratyzowaniem, a także tworzy normy aktywności w obszarze działalności gospodarczej (także poprzez system zachęt i wsparcia). Ogólnym celem dysertacji, zdaniem Autora, 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.

Autor wskazuje problem badawczy związany z analizą możliwości osiągnięcia celów stawianych przed systemem zamówień publicznych na gruncie krajowych strategii rozwojowych w ramach obecnie obowiązującego prawodawstwa. Dla jasności rozważań Doktorant przyjął tezę rozprawy, 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. Ich ograniczony katalog, najczęściej fakultatywny charakter, a także stopień skomplikowania uniemożliwiają osiągnięcie założeń prezentowanych w strategiach. Z uwagi na wskazane okoliczności, zdaniem Autora, istnieje konieczność modyfikacji norm prawnych w tym zakresie. Główną tezę pracy Autor uzupełnił trzema tezami pomocniczymi, które ułatwiają w pewnym stopniu jej interpretację.

Wskazane we wprowadzeniu przez Autora metody badawcze pozwalają na zrealizowanie założonych celów. Zostały one prawidłowo dobrane, Doktorant posłużył się przede wszystkim metodami: prawno-dogmatyczną, pomocniczo wykorzystując metodę historycznoprawną ukazującą ewolucję postrzegania zamówień publicznych jako instrumentu interwencjonizmu gospodarczego. Słusznie Autor rozpoczął od analizy pojęć występujących w badanym obszarze, przez analizę poszczególnych instrumentów prawnych z zakresu zrównoważonych i inteligentnych zamówień publicznych. Przedstawiony w pracy rys historyczny pozwala ukazać na tle zmieniającej się w Polsce rzeczywistości społeczno-gospodarczej ewolucji podejścia ustawodawcy do kwestii prawnego uregulowania procedury zamówienia publicznego. Autor posłużył się także uzupełniająco metodą statystyczną oraz metodą obserwacji uczestniczącej. Mając na uwadze problematykę rozprawy wybór metod badawczych był trafny.

Lekki niedosyt może stanowić brak pogłębionej analizy prawno-porównawczej poprzez zdawkowe odniesienie do literatury obcej (kilka pozycji). Zabieg ten byłby pożyteczny z uwagi na fakt, że wszystkie państwa członkowskie posiadają ten sam fundament w postaci dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady. Z naukowego punktu widzenia byłoby interesujące, jak do problemów zarysowanych w pracy podchodzi się w innych krajach Unii Europejskiej. Zamówienia publiczne stanowią jedno z trudniejszych i bardziej kontrowersyjnych narzędzi instytucji publicznych wspierających innowacyjność. W literaturze wskazuje się, że najbardziej aktywnymi państwami w zakresie wykorzystania zamówień publicznych jako narzędzia innowacji są np. kraje skandynawskie, Holandia (Georghiou, L., Edler, J., Uyarra, E., Yeow, J. (2014). *Policy instruments for public*

procurement of innovation: choice, design, assessment. Technological Forecasting and Social Change, 86, 1–12). Autor natomiast stwierdza, że kształt rozwiązań normatywnych w tym zakresie jest zasadniczo zbieżny (s. 14). Można ten brak usprawiedliwić jednak bardzo obszernym spektrum zagadnień, które przy tak nakreślonym temacie, Autor pracy musiał poruszyć.

III. W zakresie struktury pracy została ona dostosowana do podjętego tematu, celów i założeń badawczych. Praca składa się z pięciu rozdziałów podzielonych na mniejsze jednostki redakcyjne. W pracy wyodrębniono wstęp zawierający uzasadnienie wyboru tematu pracy, nakreślone cele pracy, temat badawczy, tezy i strukturę pracy oraz przyjęte przez Autora metody badawcze. Merytoryczną część pracy poprzedza praktyczny wykaz skrótów. Każdy z rozdziałów poprzedzają uwagi wstępne a zakończony jest podsumowaniem wskazującym najważniejsze problemy przedstawione w danym rozdziale z akcentem na wnioski płynące z merytorycznych rozważań i analiz badanych źródeł. Po ostatnim rozdziale Autor umieścił zakończenie, w którym zawarł podsumowanie prowadzonych rozważań i dokonał prezentacji wniosków końcowych.

Struktura pracy jest przejrzysta i logicznie spójna. Konstrukcja pracy jest przemyślana i nie budzi zasadniczych zastrzeżeń. Praca stanowi kompleksowe ujęcie omawianej problematyki. Treść pracy odpowiada zakresowi wyznaczonemu w jej tytule. Pokazuje to umiejętność prawidłowego posługiwania się warsztatem naukowym.

Na szczególne uznanie zasługuje rozległe wykorzystanie materiałów źródłowych. Bibliografia zawiera około 500 pozycji, w tym akty normatywne, orzecznictwo, literaturę przedmiotu (331 pozycji bibliograficznych) oraz dokumenty i źródła internetowe. Tak duża ilość materiałów źródłowych, wskazuje, że jest to bibliografia wyczerpująca. Ukazuje trud, jaki Autor włożył w przeprowadzenie analiz, a zarazem dowodzi dużej skrupulatności i rzetelności badawczej. Wymienione źródła mają odzwierciedlenie w treści recenzowanej rozprawy i w przypisach.

Rozprawa została napisana językiem prawniczym, w precyzyjny, zrozumiały i jasny sposób, a cała praca jest starannie przygotowana pod kątem edytorskim. Doktorant poprawnie buduje wypowiedź, w razie potrzeby dokumentując ją poprzez wskazanie, czy to w samym tekście rozprawy, czy w przypisach poglądów prezentowanych w literaturze przedmiotu oraz wybranymi pozycjami z orzecznictwa.

IV. Od strony merytorycznej rozprawa również zasługuje na wysoką ocenę. Sformułowane we wstępie przez Autora tezy badawcze zostały poddane analizie w poszczególnych rozdziałach pracy.

W rozdziale pierwszym Autor dokonał analizy pojęć o największym znaczeniu dla rozważań prowadzonych na dalszym etapie: pojęcie zamówień publicznych oraz ich charakter prawny, ujęcie interwencjonizmu państwowego oraz istota społecznej gospodarki rynkowej stanowiącej podstawę ustroju gospodarczego RP. Objasnione zostały także pojęcia istotne z punktu widzenia głównej tezy pracy tj. strategia, tzw. „inteligentne zamówienia publiczne” oraz innowacje. Autor dokonał prezentacji poszczególnych pojęć korzystając z metody od ogółu do szczegółu, co służy płynnej prezentacji zjawiska wykorzystywania systemu zamówień publicznych jako instrumentu prowadzenia polityki rozwoju.

Rozdział drugi został poświęcony analizie genezy systemu zamówień publicznych oraz badaniu aktów prawnych różnego szczebla wpływających na tytułowe zagadnienie. Pierwsza część obejmuje zarówno korzenie systemu sensu largo, jak również historię kształtowania się norm prawnych składających się na zrównoważone oraz inteligentne zamówienia publiczne. Kolejne partie tego rozdziału poświęcone są źródłom prawa tj. umowy i układy międzynarodowe, akty prawa europejskiego, ustawy krajowe oraz dokumenty strategiczne odnoszące się do zamówień publicznych.

Zakres badań prowadzonych w ramach rozdziału trzeciego odnosi się do uczestników postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego tj. zamawiającego i wykonawcy. Ponadto w ramach niniejszego rozdziału zaprezentowano organy kontrolne i nadzorcze wywierające bezpośredni wpływ na możliwość i efektywność wykorzystania zamówień publicznych w celu realizacji założeń strategicznych państwa. Do takich organów należy zaliczyć Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, biorącego udział w pracach legislacyjnych w obszarze systemu zamówień publicznych, który ponadto prowadzi działalność edukacyjno-szkoleniową w obszarze analizowanego zagadnienia, a także wykonuje zadania kontrolne w zakresie przewidzianym w ustawie. Z uwagi na istotne znaczenie orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej oraz rekomendacji Rady Zamówień Publicznych dla funkcjonowania systemu zamówień publicznych, zbadany został również ich status prawny.

Centralne znaczenie dla pracy ma jej rozdział czwarty. Rozważania tam podejmowane opierają się przede wszystkim na dogmatycznej analizie przepisów ustaw Prawo zamówień publicznych z 2004 r. oraz 2019 r. w aspekcie umocowanego w nich

instrumentarium prawnego umożliwiającego zamawiającym strategiczne wykorzystanie zamówień publicznych. Dokonano analizy przepisów z zakresu kwalifikacji podmiotowej wykonawców, warunków udziału w postępowaniu, opisu przedmiotu zamówienia oraz kryteriów oceny ofert złożonych w postępowaniu w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, z perspektywy ich skuteczności dla realizacji polityk zielonych oraz społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych.

W rozdziale piątym Autor omawia podstawowe zagadnienia z zakresu wskazanej, nowej polityki wdrażanej do systemu zamówień publicznych, ukierunkowanej na uczynienie z nich narzędzia stymulującego innowacyjność i konkurencyjność gospodarki. W szczególności poddano analizie partnerstwo innowacyjne jako nowatorski tryb udzielania zamówień, przy jednoczesnej próbie określenia jego skuteczności dla osiągnięcia wcześniej wskazanego celu.

Przedstawioną wyżej konstrukcję pracy oceniam pozytywnie.

Najważniejsze konkluzje wynikające z przeprowadzonych badań oraz postulaty *de lege ferenda* znalazły się w części „Zakończenie i wnioski końcowe”. Zagadnienia podejmowane przez Doktoranta są ważne, istotne z punktu widzenia funkcjonowania gospodarki, niewątpliwie niekiedy trudne i ciągle niewystarczająco rozpoznane w badanym obszarze. Doktorant przedstawia pogłębione rozważania, opierając się na rozległej wiedzy teoretycznej, konfrontuje je z dorobkiem doktryny i orzecznictwa, nie unika ocen krytycznych wobec wypracowanego dotychczas dorobku doktryny, przytacza przykłady, które dobrze ilustrują praktyczny wymiar podejmowanych problemów.

Z uwagi na niedawne wejście w życie nowej ustawy Prawo zamówień publicznych, badania ujęte przez Autora objęły zarówno przepisy uprzednio obowiązującej ustawy, jak i nowe, aktualne rozwiązania prawne. Taki zabieg pozwolił na dokonanie oceny kierunku ewolucji wskazanych regulacji.

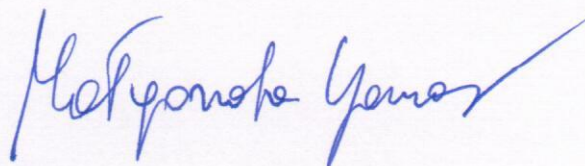
Dużym walorem, wartym podkreślenia, recenzowanej pracy jest klarowny i przystępny sposób wyjaśniania omawianych kwestii, co ułatwia zapoznanie się z tą skomplikowaną materią prawną, jednocześnie wskazuje na rozległą wiedzę Autora i swobodę poruszania się w omawianym obszarze. Doktorant zachowuje ciągłość argumentacji, jest konsekwentny, wykazuje się dużą samodzielnością, odwagą w prezentowaniu swoich poglądów, prezentowanych w sposób rzeczowy i wyważony.

V. Strona formalna pracy zasługuje na pozytywny odbiór, niemniej można dostrzec pewne niedociągnięcia warsztatowe, niewielkie błędy techniczne lub językowe np.

literówki, niewłaściwe końcówki, drobne powtórzenia. Konstruując wykazy bibliograficzne Autor w wykazie orzeczeń krajowych Sądów i Trybunałów w zakresie wyroków SN mógłby zastosować kryterium chronologii ich wydania przy dokonywaniu ich przyporządkowania w ramach wykazu. Wskazane tu uchybienia mają charakter jedynie techniczny i w żadnej mierze nie ujmują walorów merytorycznych ocenianej rozprawy.

VI. Po zapoznaniu się z rozprawą doktorską Pana mgr. Rajmunda Stapińskiego pt.: „*Publicznoprawne instrumenty strategicznego wykorzystania zamówień publicznych*”, napisaną pod kierunkiem dra hab. Jana Olszewskiego, prof. UR, biorąc pod uwagę wybór tematu badawczego, przemyślaną konstrukcję pracy oraz poziom opanowania warsztatu naukowego, stwierdzam, że rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazując dużą wiedzę Doktoranta z zakresu nauk prawnych oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Oznacza to, że rozprawa ta spełnia wymogi określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. W związku z tym wnoszę o przyjęcie rozprawy i dopuszczenie Pana mgr. Rajmunda Stapińskiego do dalszych etapów w przewodzie doktorskim.

Lublin, dnia 10 marca 2023 r.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Mateusz Gomas', is written over the bottom right portion of the page.