

Gdańsk 20.11.2023

Dr hab. Maciej Nyka prof. UG
Katedra Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Gdański

Recenzja rozprawy doktorskiej Pani mgr Aleksandry Klefas pt: „Zielone zamówieni publiczne jako skuteczny instrument w walce ze zmianami klimatycznymi”, przygotowanej pod kierunkiem dr hab. Michała Kani, prof. UŚ.

I. Podstawa prawna sporządzenia recenzji

Podstawą sporządzenia niniejszej recenzji jest uchwała Rady Naukowej Dyscypliny Nauki prawne nr 96/2023 z dnia 27 czerwca 2023, o której zostałem poinformowany przez Pana Dziekana Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego Profesora Witolda Kurowskiego pismem datowanym na 18 lipca 2023r. Pani mgr Aleksandry Klefas pt: „Zielone zamówieni publiczne jako skuteczny instrument w walce ze zmianami klimatycznymi” (266s.), przygotowanej pod kierunkiem dr hab. Michała Kani, prof. UŚ.

II. Kryteria oceny

Zgodnie z art. 187 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce dnia 20 lipca 2018r. (Dz. U. 2023 poz. 742)

1. Rozprawa doktorska prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej.

2. *Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne.*
3. *Rozprawę doktorską może stanowić praca pisemna, w tym monografia naukowa, zbiór opublikowanych i powiązanych tematycznie artykułów naukowych, praca projektowa, konstrukcyjna, technologiczna, wdrożeniowa lub artystyczna, a także samodzielna i wyodrębniona część pracy zbiorowej.*
4. *Do rozprawy doktorskiej dołącza się streszczenie w języku angielskim, a do rozprawy doktorskiej przygotowanej w języku obcym również streszczenie w języku polskim. W przypadku gdy rozprawa doktorska nie jest pracą pisemną, dołącza się opis w językach polskim i angielskim.*

Mając na uwadze powyższe, przy ocenie rozprawy doktorskiej Pani mgr Aleksandry Klefas jako podstawę oceny przyjęto następujące kryteria: a) wybór i znaczenie podjętej tematyki; b) poprawność formułowania celów badawczych; c) zastosowane metody badawcze; d) wykorzystane źródła prawa; e) strukturę i treść merytoryczną dysertacji; f) stronę formalną rozprawy.

III. Wybór i znaczenie podjętej tematyki

Tematyka podjęta przez Panią mgr Aleksandry Klefas jest niezwykle istotna teoretycznie, ale przede wszystkim mającą ogromne znaczenie praktyczne. Współczesne wyzwania środowiska w sposób oczywisty wymagają znalezienia skutecznych metod regulacji. Wobec umiarkowanej skuteczności tradycyjnych metod opierających się na zakazach i nakazach w obszarze korzystania ze środowiska, prawodawcy coraz częściej i chętniej sięgają po instrumenty gospodarcze i finansowe. Jednym z tych instrumentów są zielone zamówienia publiczne, które od jakiegoś już czasu wykorzystują mechanizmy zamówień publicznych do realizacji celów środowiskowych. Na co zwraca uwagę Doktorantka w swojej pracy, jednym z obszarów, w którym zielone zamówienia publiczne starają się osiągać cele z zakresu ochrony środowiska jest problem zmian klimatu.

Tworzenie mechanizmów generujących bodźce gospodarcze wykraczające poza jednoznacznie władcze oddziaływania państw, czy organizacji integracyjnych jest tendencją stosunkowo nową i odpowiadającą trendom w obszarze rozwoju prawa ochrony środowiska.

Powodem dla którego mechanizmy zamówień publicznych zostają wkomponowane w agendę działań nakierowanych na przeciwdziałanie zmianom klimatu oraz adaptację do tych zmian, jest co zauważa Doktorantka coroczny wzrost emisji dwutlenku węgla będącego jako najpopularniejszy gaz cieplarniany głównym sprawcą zmian klimatu (s.6). Wzrost ten powoduje, że „jako społeczeństwo nie mamy innej perspektywy, niż podjęcie wszelkich możliwych wysiłków, aby odwrócić te negatywne dla nas i dla planety tendencje” (s.6). Nie sposób nie zgodzić się z Autorką tych słów a także z nadzieją należy patrzeć na determinację młodego pokolenia i zrozumienie, że ludzkość znalazła się w szczególnym momencie swojej historii, w którym koniecznym staje się powszechna mobilizacja wysiłków celem walki ze zmianami klimatu.

Ujęcie prezentowane przez Panią Klefas idzie jednak dalej niż proste stwierdzenie istnienia zagrożenia oraz apele o podjęcie działań dotyczących jego ograniczenia, czy usunięcia. Postanawia Ona bowiem sprawdzić w ujęciu interdyscyplinarnym i komparatystycznym adekwatność i potencjał w wykorzystaniu zielonych zamówień publicznych dla osiągnięcia celów klimatycznych. Formułując tytuł swojej rozprawy „Zielone zamówienia publiczne jako skuteczny instrument w walce ze zmianami klimatu” Doktorantka stawia pewną fundamentalną dla całej pracy tezę – tezę o skuteczności Zielonych zamówień publicznych (ZZP) w walce już nie o jakąś odległą przyszłość przyszłych pokoleń, ale także w walce o terażniejszość – piszę to z pełną świadomością, w momencie w którym huragan Ciaran pustoszy zachodnią i południową część Europy, mając jednocześnie świadomość, że IPPC wskazuje na 30% wzrost częstotliwości występowania huraganów jako na bezpośredni skutek zmian klimatu.

IV. Poprawność formułowania celów badawczych

Podstawową hipotezą badawczą przyjętą przez Autorkę jest teza o możliwości spowolnienia zmian klimatycznych poprzez zwiększenie udziału w rynku zielonych zamówień publicznych, do czego zdaniem Autorki doprowadzić ma z kolei wzmocnienie roli tych zamówień w nowej ustawie Prawo zamówień publicznych (s.9). Jak już zostało to wspomniane w niniejszej recenzji, ta podstawowa teza pracy jest prezentowana nawet w tytule. Oczywiście możemy dyskutować w jakim stopniu możliwym jest udowodnienie tej tezy w ramach badań prawnych. W jaki sposób analizować ową skuteczność, gdyż takie postawienie tematu badawczego wprowadza nas w obszar prakseologii. W uproszczeniu można uznać, że działanie było skuteczne, jeżeli osiągnęło swój cel. Za Wróblewskim wskazać można trzy płaszczyzny, na jakich jest rozpatrywana skuteczność prawa. Mianowicie – jako relację skutków funkcjonowania norm prawnych do celów, które założył prawodawca (ujęcie najszersze), jako skuteczność aktów stosowania prawa (zgodność z celami prawodawcy i celami decydenta), oraz jako skuteczność sposobu wykonania aktów stosowania prawa (ujęcie najwęższe, gdzie uwzględnia się zarówno cele prawodawcy, jak i decydenta oraz podmiotu wykonującego dyspozycje prawne)¹. Wydaje się, że Autorka pozostając w obszarze nauk prawnych zrezygnować musi z płaszczyzny najszerszej, a ograniczyć się do analizy zgodności z celami prawodawcy i ewentualnie aspektu wykonania aktów stosowania prawa. Podejście takie wydają się wskazywać także hipotezy pomocnicze przyjęte w pracy, a więc teza o wzroście znaczenia zielonych zamówień publicznych warunkowany ich potencjałem pozytywnego wpływu na środowisko; teza o zbliżaniu się polskich regulacji zielonych zamówień publicznych ujętych w nowej ustawie do podobnych rozwiązań prezentowanych w innych ustawodawstwach unijnych; wreszcie teza o wzmocnieniu roli przepisów dotyczących zielonych zamówień publicznych poprzez zmianę ich charakteru na obligatoryjny.

W kolejności przedstawionych powyżej tez z pewnością Autorce udało się zrealizować/udowodnić tezę o wzroście roli zielonych zamówień publicznych wynikającym ze zmiany ich charakteru. Jest to zresztą teza stosunkowo oczywista. Warto jednakże wskazać, że także

¹ J. Wróblewski, Skuteczność prawa i problemy jej badania, „Studia Prawnicze”, nr 1-2, Warszawa 1980, s. 6–7

dwie pozostałe tezy pomocnicze udało się Autorce sprawnie udowodnić, a tym samym tezy pomocnicze można uznać za zrealizowane. Jeśli zaś chodzi o tezę główną, to wprawdzie Autorka jednoznacznie nie wskazuje w pracy w jaki sposób rozumie skuteczność prawa zamówień publicznych w walce ze zmianami klimatu, to jednak fakt, że w swoich rozważaniach twardo trzyma się dyscypliny prawo wydaje się wskazywać, że chodzi mu o zgodność z celami prawodawcy ustawy z 2019 roku. O ile próba wykazania w jakim zakresie zielone zamówienia publiczne w Polsce od 2019 roku pozytywnie wpłynęły na realizację celów mitygacyjnych, wydaje się być zamiarem karkołomnym, to z pewnością po pięciu bez mała latach obowiązywania ustawy można ocenić zbieżność efektów stosowania ustawy w systemie zamówień publicznych z celami ustawodawcy. Co ciekawe, a zarazem stanowiące jedną z niewielu logicznych niekonsekwencji w pracy, teza o skuteczności systemu zielonych zamówień publicznych w Polsce z jednej strony jest potwierdzana przez Autorkę w większości tekstu pracy, tylko po to, aby w podsumowaniu na stronie 216 Autorka stwierdziła „Z uwagi na sytuację na polskim rynku zielonych zamówień publicznych i ich niskie stosowanie zasadnym jest poszukiwanie rozwiązań, które mogłyby na tę sytuację pozytywnie wpłynąć i poprawić ich stosowanie”. Nie ukrywam, że to paradoksalne stwierdzenie jest dla recenzenta na tyle zaskakujące, że będę prosił o ustosunkowanie się do sposobu rozumienia skuteczności zielonych zamówień publicznych w ramach odpowiedzi na pytania w trakcie obrony rozprawy.

V. Zastosowane metody badawcze

W pracy Autorka stosuje wielość metod badawczych, co jest standardem we współcześnie realizowanych badaniach naukowych w dyscyplinie nauki prawne. Szczególnie zaś badanie prawa w interakcji z naukami przyrodniczymi, ekonomicznymi i społecznymi, a takie są uwarunkowania badań prowadzonych na pograniczu prawa finansowego i prawa środowiska z natury rzeczy uwzględnia metodologię nauk prawnych (logikę, analizę, argumentację i hermeneutykę) i modele dyskursów prawnych. W pracy dominuje metoda formalnodogmatyczna, którą Autorka

definiuje za Izdebskim i Łazarską jako „zainteresowanie samą treścią prawa obowiązującego z pominięciem wszelkich innych kontekstów oraz traktująca obowiązujące prawo jako swoisty dogmat. Faktycznie metoda ta jest w pracy obecna, a co więcej, podobnie jak zresztą w większości podobnych opracowań, metoda ta ma charakter dominujący. Autorka stosuje także metody uzupełniające. Wśród nich wyróżnia metodę aksjologiczną, historycznoprawną i komparatystyczną. W wyliczeniu stosowanym w pracy Autorka pominęła jednak jeszcze jedną metodą, którą posługuje się najwyraźniej w sposób intuicyjny, mianowicie metodę ekonomicznej analizy prawa, która występuje w pracy w tych jej fragmentach w których przy regulowaniu zamówień publicznych i ukierunkowywaniu ich na uwzględnianie aspektu ochrony środowiska dochodzi do godzenia określonych wartości, czego efektem jest zwiększenie funkcji użyteczności społecznej².

W żadnym razie nie uważam jednak, aby ten drobny brak należało poczytać na niekorzyść Autorki. Cóż może bowiem bardziej predestynować adepta nauki, doktoranta, do rozwijania błyskotliwej kariery naukowej, niż dobra intuicja badawcza, zarówno co do przedmiotu badań, jak i co do metod w ramach których badania te będą prowadzone. Lonchamps stwierdza, że „w dawnych systemach prawa myśl badawcza, ówczesna doktryna, nie tylko brała udział w tworzeniu i egzekwowaniu prawa, ale wręcz tkwiła w nich, była tym pomostem, na którym doświadczenie łączyło się z intuicją twórczą - tkwiła tak mocno, że dopiero po stuleciach zaczęła sobie uświadamiać swą odrębność od życia prawnego, odrębność swoich celów od celów praktyki prawa”³. Longchamps dostrzega, zatem pozytywne aspekty łączenia doświadczenia z intuicją twórczą, z czym recenzent gorąco się zgadza.

Wracając jednak do meritum, wspomniane wyżej metody wykorzystane zostały w pracy w sposób prawidłowy, we właściwych proporcjach, co wskazuje na dojrzałość naukową doktoranta i jest ważnym argumentem w ocenie pracy doktorskiej.

² por. A. Bator, Instrumentalizacja jako założenie ekonomicznej analizy prawa, [w:] Analiza ekonomiczna w zastosowaniach prawniczych, J. Stelmach, M. Saniewicka (red.), Warszawa 2007, s. 31.

³ F. Longchamps, Z problemów poznania prawa, Wrocław 1968, s.7-8

VI. Wykorzystane źródła

W doktoracie Autorka posłużyła się obszernym wyborem źródeł bibliograficznych. Składają się na niego monografie oraz artykuły naukowe, bogato wykorzystywane jest także orzecznictwo sądów polskich, zagranicznych, międzynarodowych i unijnych. Szeroko wykorzystywane są także źródła prawa miękkiego jak raporty, wnioski, komunikaty. Źródła bibliograficzne obejmują większość klasycznych pozycji traktujących o tematyce zielonych zamówień publicznych zarówno z perspektywy prawa polskiego jak i UE, czy wybranych innych państw członkowskich.

Praca cechuje się dużą liczbą przypisów. Nie są one nadmiernie rozbudowane treściwo, przez co nie przejmują informacyjnych funkcji tekstu głównego. Autorka wielokrotnie odnosi się do wybranych źródeł, co wskazuje na prawidłową i wnikliwą ich analizę. Warto także wskazać, że pomimo obszernego katalogu źródeł bibliograficznych zastosowanych w doktoracie Autorka dokonywać musiała ich pewnej selekcji. Nie są to bowiem źródła przypadkowe, pozyskane w wyniku wykorzystania prostych narzędzi wyszukiwarek internetowych, ale faktycznie reprezentatywne teksty obrazujące stan wybranych obszarów nauki.

VII. Struktura i treść merytoryczna dysertacji

Struktura pracy nie budzi większych zastrzeżeń. Jest logiczna i poprawna. Praca składa się z czterech rozdziałów, które są rozbudowane i podzielone na niższe jednostki redakcyjne. W niektórych rozdziałach systematyka podziału treści ogranicza się do struktury rozdział, podrozdziały, w innych struktura jest bardziej rozbudowana o jednostki jeszcze niższego rzędu. Rozdziały rozpoczynają jednostki redakcyjne tytułowane „wprowadzenie” a kończą jednostki tytułowane „podsumowanie”. Także to należy zaliczyć jako istotną zaletę pracy. Umożliwia czytelnikowi lepszą percepcję treści pracy a jednocześnie także jednostki te działały dyscyplinująco dla Autorkę, ukierunkowując i doprecyzowując wywód. Układ rozdziałów przedstawia klasyczny dla rozważań

opierających się na dedukcji układ, od zagadnień ogólnych do zagadnień bardziej szczegółowych. Satysfakcjonującą strukturę nieco zaburzają nazwy niektórych podrozdziałów. O ile tytuły rozdziałów mają pożądany, problemowy charakter, o tyle niektóre podrozdziały zaburzają to dobre wrażenie. Wskazują (niekiedy zresztą słusznie) na opisowy charakter ich treści. Bardzo dobra praca doktorska, a już z pewnością praca na jeszcze wyższe stopnie naukowe, nie może sugerować w treści swoich jednostek redakcyjnych opisowego charakteru ich zawartości. Jak w takim razie traktować podrozdział III.2 „Ustawa z dnia 10 czerwca 1994r o zamówieniach publicznych”, podobnie zresztą jak kolejne podrozdziały rozdziału III?. Autorka w wielu miejscach pracy a także w jej strukturze przejawia zdolności w zakresie problemowego formułowania tez i analogicznym podejściu do zawartości merytorycznej. Jestem przekonany, że rozdział III można by było ująć przez pryzmat ewolucji rozwiązań ustawowych i to (na szczęście) bez większych zmian w merytorycznej treści podrozdziałów.

Przechodząc do analizy treści merytorycznej rozprawy od razu na wstępie przyznać trzeba, że przedstawia ona w najwyższym stopniu satysfakcjonujący poziom rozważań. Pracę rozpoczyna wstęp w którym Autorka zawiera zarówno merytoryczne uzasadnienie wyboru tematu, jak i wyjaśnia cele rozprawy, przedstawia tezy badawcze oraz prezentuje analizę metod, jakie posłużyły Autorce do realizacji tych tez. W rozdziale pierwszym Autorka prezentuje problematykę zmian klimatu oraz prawnej reakcji na zagrożenia z tych zmian wynikające. W rozdziale tym analizie poddana zostaje także koncepcja/zasada zrównoważonego rozwoju. W jej analizę Autorka koncentruje się na definicjach oraz wpływie tej zasady na funkcjonowanie współczesnych społeczeństw, chociażby poprzez wyznaczanie i realizację celów zrównoważonego rozwoju. Autorka nie podejmuje ciekawego i nieoczywistego problemu charakteru prawnego zrównoważonego rozwoju w krajowym, międzynarodowym i unijnym porządku prawnym. Było by to z pewnością błędem, gdyby praca była przygotowywana w obszarze prawa międzynarodowego. W prawie unijnym a tym bardziej w prawie krajowym, polskim faktycznie nie ma większych kontrowersji co do charakteru prawnego ZR. W kolejnym podrozdziale rozdziału pierwszego Autorka dokonuje krótkiego przeglądu porozumień międzynarodowych w zakresie walki ze zmianami klimatu oraz

wdrażających zasadę zrównoważonego rozwoju. Może szkoda, że w większym stopniu nie został zaprezentowany sposób w jaki zdaniem Autorki ZR wpływa na problematykę zamówień publicznych. Te informacje są zawarte w tekście pracy, ale mogły by zostać bardziej wyeksponowane. Przedostatni podrozdział rozprawy odnosi się do warstwy instytucjonalnej, a konkretnie analizuje funkcjonowanie i dorobek Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu oraz raportów przez ten zespół przyjmowanych.

W rozdziale drugim analizie poddana została instytucja prawna zielonych zamówień publicznych w kontekście realizacji przez UE swojej polityki klimatycznej. Autorka w tym rozdziale analizuje politykę klimatyczną UE pod kątem możliwości wykorzystania dla jej realizacji zrównoważonych/zielonych zamówień publicznych. W rozdziale tym znajdziemy także informacje dotyczące ewolucji systemu zamówień publicznych w UE, procesu ich zazielenienia „greening”, a także weryfikacji stosowania zielonych zamówień publicznych przez państwa członkowskie UE. Badania koncentrują się na dyrektywie 2014/24/UE, tzw. dyrektywie klasycznej, a także pozostałych źródłach prawa UE dotyczących zielonych zamówień publicznych.

Rozdział trzeci koncentruje się na funkcjonowaniu polskiego systemu zielonych zamówień publicznych. Treści zawarte w tym rozdziale obejmują ewolucję systemu zielonych zamówień w Polsce, praktycznie od samego początku funkcjonowania systemu zamówień publicznych w naszym kraju. Wbrew mało wyszukanemu nazewnictwu podrozdziałów Autorka nie tylko omawia obowiązujące w Polsce od lat 90tych do współczesności regulacje dotyczące (zielonych) zamówień publicznych, ale także pokazuje w jaki sposób następujące po sobie rozwiązania legislacyjne poprawiały/tworzyły możliwości stosowania aspektów pozacenowych dla rozstrzygnięcia zamówień publicznych.

W rozdziale czwartym Autorka porównuje systemy zielonych zamówień publicznych funkcjonujące w Danii oraz we Włoszech. Wybór tych dwóch państw uzasadniony został przez Autorkę faktem różnic w podejściu do zielonych zamówień publicznych, nie zostało jednak wyjaśnione, czym te różnice mają się przejawiać. Rozprawa oczywiście omawia stosowne akty prawne z Włoch i Danii, ale znowu opis trochę dominuje nad problemowością, a nawet deklarowaną

komparatystyką tej części opracowania. Powyższy niedostatek częściowo naprawia podsumowanie rozdziału IV, w którym Autorka zauważa, że różniącą pomiędzy tymi systemami jest z jednej strony to, że w systemie duńskim charakteryzuje się aktywnym podejściem do różnego rodzaju inicjatyw wspierających korzystanie z systemu zamówień publicznych oraz system włoski, bazujący na obowiązkowych, minimalnych kryteriach środowiskowych.

Warta uwagi jest także ostatnia część pracy zawierająca wnioski. Autorka bardzo systematycznie odnosi się do swoich tez wyjściowych i zakresu ich udowodnienia. Robi to zresztą w każdym rozdziale, co czyni pracę koncepcyjnie bardzo przejrzystą, podkreślając logikę układu pracy. Drobną uwagą i pewnym rozczarowaniem recenzenta była skąpość deklarowanych we wstępie pracy, postulatów *de lege ferenda*.

Przy uwzględnieniu pewnych uwag krytycznych, z których przeważająca część stanowi pewną polemikę wyboru pomiędzy dobrymi sposobami realizacji celów pracy, bez wątplenia należy wysoko ocenić poziom merytoryczny analizowanej rozprawy, podobnie jak i jej strukturę.

VIII. Strona formalna rozprawy.

Interesująca rozprawa która została przekazana mi do oceny, analizująca w ciekawy i erudycyjny sposób bardzo istotne zagadnienia prawne zasługuje na dobrą oprawę. W tym zakresie widać starania Autorki i widać doskonałe efekty tych starań. Praca jest przejrzysta, z naprawdę rzadko występującymi drobnymi niekonsekwencjami w przypisach, zawierająca za to liczne spisy umożliwiające łatwe poruszanie się po jej treści.

IX. Konkluzja

Rozprawę doktorską Pani Aleksandry Klefas pt: "Zielone zamówienia publiczne jako skuteczny instrument w walce ze zmianami klimatu przygotowaną pod kierunkiem dr hab. Michała Kani, prof. US oceniam bardzo wysoko. Stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i potwierdza ona wiedzę Autorki zarówno w obszarze prawa zamówień publicznych jak i prawa ochrony środowiska. Rozprawa w pełni spełnia wymogi rozprawy doktorskiej określone w art. 187

ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce dnia 20 lipca 2018r. (Dz. U. z 2022r. poz 574) oraz w § 5 załącznika do uchwały nr 157 Senatu Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 29 czerwca 2022r. Tym samym w mojej opinii może stanowić podstawę do ubiegania się przez Panią mgr Aleksandrę Klefas o nadanie stopnia naukowego doktora. W pełni uzasadnione będzie tym samym dopuszczenie mgr Aleksandrę Klefas do dalszych etapów przewodu doktorskiego.



KIEROWNIK KATEDRY
Prawa Gospodarczego Publicznego
i Ochrony Środowiska

Maciej Nyka

dr hab. Maciej Nyka
profesor Uniwersytetu Gdańskiego