

Dr hab. Ryszard Szostak, prof. UEK

Kraków, 25 października 2023 r.

Katedra Prawa Konstytucyjnego, Administracyjnego

i Zamówień Publicznych, Instytutu Prawa

Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Recenzja

pracy doktorskiej Magister Aleksandry Klefas pt „Zielone zamówienia publiczne jako skuteczny instrument w walce ze zmianami klimatycznymi”, przygotowanej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, pod kierunkiem dr hab. Michała Kani, prof. UŚ.

I. Recenzowane opracowanie zawiera 266 stron tekstu wraz ze spisem treści oraz bibliografią (s. 40), obejmującą ponad 150 pozycji piśmiennictwa polskiego i zagranicznego, wykazem powołanego orzecznictwa europejskiego i krajowego (ponad 50 pozycji) oraz licznymi aktami normatywnymi i innymi aktami urzędowymi, zwłaszcza w formie raportów i sprawozdań, o dużym znaczeniu dla wykładni praktyczno-urzędowej analizowanych zagadnień prawa polskiego i unijnego. W uwagach wstępnych Doktorantka odniosła się krótko do pogarszającej się sytuacji klimatycznej w świecie i na obszarze Europy oraz ewolucji polityki europejskiej w zakresie przeciwdziałania zjawiskom destrukcyjnym na rzecz bardziej zdecydowanej ochrony środowiska, osadzając na tym tle znaczenie prawne zielonych zamówień publicznych, wychodząc ze słusznego założenia o wiodącej roli zamówień publicznych dla zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Ponadto przedstawiła cele rozprawy oraz zastosowane metody badawcze, zwłaszcza dogmatyczne i analityczne, w tym prawno-porównawczą, wyjaśniając, że zamiast nasuwającej się metody empirycznej posłużyła się analizą aktów urzędowych wskazujących na kierunki polityki ochrony środowiska, a także na praktyczne funkcjonowanie przyjętych założeń i rozwiązań normatywnych, poddając dodatkowo ustaleniom szczegółowym, obok rodzimych środków prawnych, także rozwiązania przyjęte w Danii oraz we Włoszech. Dominującą rolę przypisała analizie przepisów prawa, poglądów doktrynalnych, bogatego dorobku orzecznictwa i doświadczeń praktyki urzędowej. Podstawową hipotezę badawczą Doktorantka słusznie utożsamia z założeniem, według którego wzmocnienie roli zielonych zamówień publicznych, w połączeniu z wprowadzeniem instrumentów gwarantujących realny rozwój tych zamówień, zapewnia nie tylko zwykłe ich unowocześnienie, lecz co najmniej stworzenie barier zapewniających spowolnienie niekorzystnych zmian klimatycznych, choć dla ich odwrócenia konieczne jest zaangażowanie w dłuższej perspektywie także wielu innych środków (systemowych) o znaczeniu transgranicznym. Następnie przedstawiła przedmiot rozważań z uwzględnieniem tematyki poszczególnych rozdziałów, charakteryzując kierunki i treść poszczególnych wątków tematycznych.

Opracowanie składa się z 4 rozdziałów, o łącznej objętości ponad 220 stron, które są w miarę „wyrównane”, średnio po ok. 50 stron, choć ostatni dominuje nieco nad pozostałymi, lecz poświęcony został zróżnicowanym zagadnieniom prawno-porównawczym o znacznej doniosłości dla całego opracowania (analiza podstaw prawnych zielonych zamówień w Danii oraz we Włoszech). W ramach wniosków finalnych, stanowiących w istocie zakończenie opracowania, obok wniosków i konkluzji wynikających z poszczególnych rozdziałów, ustosunkowano się też do kwestii zarysowanych na wstępie w odniesieniu do rozpoznawczego celu rozprawy i hipotezy badawczej. Praca ma charakter interdyscyplinarny: prawno-ekonomiczny, z dominującą zawartością i ukierunkowaniem prawnym, w obszarze prawa gospodarczego publicznego.

II. Wybór tematu pracy doktorskiej przedłożonej do recenzji, ukształtowanie jej struktury oraz zorientowanie podstawowych wątków badawczych trzeba uznać za udane, choć niedosyt może budzić sfera teoretyczna opracowania, zwłaszcza zbyt skromne teoretyczno-prawne odniesienie się do instrumentów realizacji założeń zielonych zamówień publicznych (zob. dalej). Analiza poszczególnych rozwiązań prawnych została poprzedzona trafną diagnozą gwałtownie pogarszającej się sytuacji klimatycznej i zagrożeń z nią związanych, a także identyfikacji już widocznych skutków w zakresie degradacji środowiska w wymiarze globalnym. Towarzyszy temu słuszne założenie o doniosłości efektywnego przeciwdziałania szkodliwym zmianom klimatycznym oraz postępującej degradacji środowiska, także co do potrzeby znoszenia przyczyn tych zjawisk w połączeniu z zapewnieniem zrównoważonego rozwoju gospodarczego, niezbędnego dla dalszego funkcjonowania cywilizacji. Istotną rolę w tym zakresie, choć oczywiście nie jedyną, odgrywają odpowiednio ukierunkowane zamówienia publiczne. Doktorantka przypisuje duże znaczenie rozwiązaniom prawnym, zwłaszcza wprowadzającym ograniczenia w gospodarczym korzystaniu ze środowiska oraz dotyczących instrumentów na rzecz zrównoważonego rozwoju. Zielone zamówienia trafnie lokuje w ramach problematyki złożonej, pośród wielu skomplikowanych środków i instrumentów prawnych. Wydatne zwiększenie udziału rynkowego zielonych zamówień przyczynia się niewątpliwie do polepszenia sytuacji ekologicznej, choć ich zastosowanie praktyczne ciągle jest jeszcze niedostateczne. Zamówienia publiczne bowiem nie tylko kształtują popyt, lecz mogą także przyczyniać się do przyspieszenia zrównoważonego rozwoju gospodarczego, zwłaszcza do unowocześnienia gospodarki, a przede wszystkim do promocji innowacyjnych produktów i proekologicznych technologii, o zastosowaniu uniwersalnym. Udział zamówień w obrocie zawodowym, z udziałem przedsiębiorców, sięga blisko 25% jego wartości. Mogą więc pełnić rolę swoistej „szpicy” rozwojowej, wzmacniającej rzeczywisty i zrównoważony postęp oraz unowocześnienie gospodarki, tym bardziej że rośnie ich „przykładowo – promocyjne” znaczenie dla całego obrotu gospodarczego, przede wszystkim w odniesieniu do transformacji energetycznej, szerszej pojętej ochrony zasobów naturalnych, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa żywnościowego, komunikacji, efektywnej informatyzacji, zwłaszcza w administracji i w ogóle w zakresie podnoszenia jakości życia oraz sprawnej realizacji potrzeb zbiorowych i t.d. Z kolei analizując obligatoryjne oraz fakultatywne rozwiązania prawne na rzecz zielonych zamówień Autorka słusznie postuluje dalsze zwiększenie zastosowania instrumentów obligatoryjnych, choć jest to kierunek trudny na tle idei wolności gospodarczej i towarzyszącej jej zasady swobody kontraktowej. Z drugiej strony jednak łatwiej wyegzekwować rozmaite ograniczenia normatywne i zadbać o ich racjonalizację w sferze publicznej, niż prywatnej.

Interesujący jest też zakres samej analizy skali następstw społeczno-gospodarczych oraz potencjalnych skutków degradacji środowiska dla jakości życia oraz dla funkcjonowania mechanizmów gospodarczych w dłuższej perspektywie czasowej, wymuszających wprowadzenie zróżnicowanych środków zaradczych, w tym efektywnych instrumentów prawnych. Nie bez znaczenia pozostają ponadto interdyscyplinarne aspekty problematyki, wymagające zróżnicowanego podejścia przy analizie wielowątkowych kwestii badawczych: prawnych, gospodarczych i finansowych. Ukierunkowanie zaś badań i rozważań na rozwiązania proceduralne z zakresu udzielania zielonych zamówień publicznych podnosi dodatkowo ogólną atrakcyjność pracy, choć zbyt skromnie Autorka odniosła się do planowania strategicznego, a także bieżącego planowania rzeczowo finansowego oraz sposobów oddziaływania dyspozycji planistycznych wraz z innymi środkami (o charakterze zaleceń urzędowych) na ostateczne proekologiczne ukształtowanie przedmiotu zamawianych dostaw, usług i robót budowlanych przez liczne instytucje zamawiające.

III. Struktura pracy ukształtowana została w zasadzie prawidłowo. Wywody w obrębie poszczególnych rozdziałów są dostatecznie doniosłe. Obok zagadnień ogólnych, objętych rozdz. I, przedstawione zostały podstawy prawne zielonych zamówień publicznych na tle ustawodawstwa unijnego (rozdz. II), potem scharakteryzowane zostały unormowania i zasady funkcjonowania zamówień proekologicznych na gruncie prawa polskiego (rozdz. III), a następnie w ostatnim rozdziale (IV) przedstawiono rozwiązania prawne duńskie oraz włoskie. Rozważania są w miarę adekwatne do zakresu regulacji. Pewien niedosyt budzi jedynie analiza proekologicznych rozwiązań prawa polskiego, która została niepotrzebnie zubożona, zwłaszcza poprzez pominięcie objaśnień dotyczących ratio legis komentowanych przepisów, pojęć i instrumentów charakterystycznych zwłaszcza dla konkretyzacji świadczeń umownych, przy uwzględnieniu znaczenia przypisywanego im w piśmiennictwie, sposobów zapewnienia niezbędnej innowacyjności w sferze zielonych zamówień, przedmiotowych warunków środowiskowych, a przede wszystkim czynników rzutujących na adekwatny do potrzeb proekologiczny opis przedmiotu zamówienia oraz ukształtowanie optymalnych kryteriów (pozacenowych) wyboru najkorzystniejszej oferty przetargowej, na tle orzecznictwa i doświadczeń praktyki. W ogóle problem optymalnego ukształtowania kryteriów oceny ofert (w układzie: wskazanie zobiektywizowanych mierników – tzw. wagi, czyli znaczenia – sposobu operowania) nie cieszy się – niestety – większym zainteresowaniem piśmiennictwa. Stąd być może należało utworzyć dla objaśnienia wszystkich tych specyficznych kwestii dodatkowy rozdział. Także w obrębie uwag objętych rozdz. IV widoczne są niedostatki spowodowane zbyt powierzchowną analizą obcych unormowań prawnych. Rozważania prowadzone są jednak w sposób uporządkowany, począwszy od zagadnień ogólnych do bardziej szczegółowych, a każdy rozdział kończy się podsumowaniem. W zakończeniu wnioski finalne, które można było wzbogacić jeszcze o parę postulatów wynikających z krytycznych ustaleń powziętych zwłaszcza na tle kierunków rozwoju regulacji normatywnej na rzecz zielonych zamówień oraz orzecznictwa europejskiego.

IV. W rozdziale pierwszym, stanowiącym niezbędne tło względem dalszych wywodów opracowania, dokonano uporządkowania problematyki z wyeksponowaniem kwestii podstawowych, począwszy od identyfikacji zagrożeń klimatycznych, poprzez ustalenie ich

Interesujący jest też zakres samej analizy skali następstw społeczno-gospodarczych oraz potencjalnych skutków degradacji środowiska dla jakości życia oraz dla funkcjonowania mechanizmów gospodarczych w dłuższej perspektywie czasowej, wymuszających wprowadzenie zróżnicowanych środków zaradczych, w tym efektywnych instrumentów prawnych. Nie bez znaczenia pozostają ponadto interdyscyplinarne aspekty problematyki, wymagające zróżnicowanego podejścia przy analizie wielowątkowych kwestii badawczych: prawnych, gospodarczych i finansowych. Ukierunkowanie zaś badań i rozważań na rozwiązania proceduralne z zakresu udzielania zielonych zamówień publicznych podnosi dodatkowo ogólną atrakcyjność pracy, choć zbyt skromnie Autorka odniosła się do planowania strategicznego, a także bieżącego planowania rzeczowo finansowego oraz sposobów oddziaływania dyspozycji planistycznych wraz z innymi środkami (o charakterze zaleceń urzędowych) na ostateczne proekologiczne ukształtowanie przedmiotu zamawianych dostaw, usług i robót budowlanych przez liczne instytucje zamawiające.

III. Struktura pracy ukształtowana została w zasadzie prawidłowo. Wywody w obrębie poszczególnych rozdziałów są dostatecznie doniosłe. Obok zagadnień ogólnych, objętych rozdz. I, przedstawione zostały podstawy prawne zielonych zamówień publicznych na tle ustawodawstwa unijnego (rozdz. II), potem scharakteryzowane zostały unormowania i zasady funkcjonowania zamówień proekologicznych na gruncie prawa polskiego (rozdz. III), a następnie w ostatnim rozdziale (IV) przedstawiono rozwiązania prawne duńskie oraz włoskie. Rozważania są w miarę adekwatne do zakresu regulacji. Pewien niedosyt budzi jedynie analiza proekologicznych rozwiązań prawa polskiego, która została niepotrzebnie zubożona, zwłaszcza poprzez pominięcie objaśnień dotyczących ratio legis komentowanych przepisów, pojęć i instrumentów charakterystycznych zwłaszcza dla konkretyzacji świadczeń umownych, przy uwzględnieniu znaczenia przypisywanego im w piśmiennictwie, sposobów zapewnienia niezbędnej innowacyjności w sferze zielonych zamówień, przedmiotowych warunków środowiskowych, a przede wszystkim czynników rzutujących na adekwatny do potrzeb proekologiczny opis przedmiotu zamówienia oraz ukształtowanie optymalnych kryteriów (pozacenowych) wyboru najkorzystniejszej oferty przetargowej, na tle orzecznictwa i doświadczeń praktyki. W ogóle problem optymalnego ukształtowania kryteriów oceny ofert (w układzie: wskazanie zobiektywizowanych mierników – tzw. wagi, czyli znaczenia – sposobu operowania) nie cieszy się – niestety – większym zainteresowaniem piśmiennictwa. Stąd być może należało utworzyć dla objaśnienia wszystkich tych specyficznych kwestii dodatkowy rozdział. Także w obrębie uwag objętych rozdz. IV widoczne są niedostatki spowodowane zbyt powierzchowną analizą obcych unormowań prawnych. Rozważania prowadzone są jednak w sposób uporządkowany, począwszy od zagadnień ogólnych do bardziej szczegółowych, a każdy rozdział kończy się podsumowaniem. W zakończeniu wnioski finalne, które można było wzbogacić jeszcze o parę postulatów wynikających z krytycznych ustaleń powziętych zwłaszcza na tle kierunków rozwoju regulacji normatywnej na rzecz zielonych zamówień oraz orzecznictwa europejskiego.

IV. W rozdziale pierwszym, stanowiącym niezbędne tło względem dalszych wywodów opracowania, dokonano uporządkowania problematyki z wyeksponowaniem kwestii podstawowych, począwszy od identyfikacji zagrożeń klimatycznych, poprzez ustalenie ich

Ostatni rozdział opracowania poświęcono charakterystyce ogólnej duńskiego oraz włoskiego prawa zamówień publicznych z uwzględnieniem sposobów konkretyzacji opisu przedmiotu zamówienia, natomiast prezentacja samych rozwiązań proekologicznych przedstawia się stosunkowo skromnie (por. s. 170 – 177 i 200 – 205), choć Autorka trafnie dostrzega, że implementacja rozwiązań i standardów europejskich do prawa duńskiego nastąpiła jedynie na poziomie minimalnym. Sytuację ratują ustalenia z zakresu krajowych inicjatyw wspierających funkcjonowanie duńskich zielonych zamówień publicznych (IV.2.2). Nieco więcej uwagi poświęciła natomiast analizie włoskich rozwiązań proekologicznych, bardziej rozbudowanych na gruncie pełnej implementacji dyrektyw unijnych, łącznie z przepisami wymuszającymi operowanie przez zamawiających katalogiem tzw. minimalnych kryteriów środowiskowych, zmierzających do zapewnienia większej racjonalizacji i efektywności zamawianych dostaw, usług i robót budowlanych, oszczędności w zakresie korzystania z zasobów naturalnych, większych ograniczeń w zastosowaniu substancji szkodliwych oraz „produkowaniu” odpadów i t.d. W zakończeniu zabrakło jednak zdecydowanego stanowiska porównawczego względem prawa polskiego.

V. Przy prezentacji zagadnień objętych tematyką opracowania Doktorantka wykazała się dostatecznym poziomem wiedzy prawno-gospodarczej oraz umiejętnościami jej wykorzystania przy rozwiązywaniu problemów objętych tematem rozprawy, na tyle, aby dokonywać właściwej wykładni obowiązujących przepisów prawa, przedstawiać w miarę rzetelnie poglądy piśmiennictwa naukowego, ustalać i sensownie prezentować następstwa płynące z kierunków polityki proekologicznej, zwłaszcza w sferze stosowania środków ingerencji administracyjnej. Uwzględniła ponadto narastający dorobek orzecznictwa oraz bieżące doświadczenia praktyki urzędowej, a także wykazała się dostateczną umiejętnością formułowania uogólnień i wyciągania nasuwających się wniosków. Przedstawiła w miarę pełny zakres aktualnego stanu wiedzy. W zasadzie rozwiązała też podstawowe problemy badawcze wyznaczone tematyką opracowania, zwłaszcza zakreślone jej celami i granicami hipotezy badawczej. Zaznaczyć tu trzeba, że ze względu na rozwojowe oraz wysoce złożone (interdyscyplinarne) znaczenie i nietypowe ukierunkowanie problematyki objętej rozprawą, zasób źródeł, zwłaszcza z zakresu rodzimej literatury przedmiotu i orzecznictwa, ciągle jest jeszcze szczupły. Na tle załączonego wykazu literatury widoczne są jednak pewne niedostatki z zakresu piśmiennictwa analitycznego, wyrażające się pominięciem niektórych pozycji zawierających bardziej pogłębioną analizę rozwiązań proekologicznych zawartych w komentarzach do PZP i artykułach problemowych. Z drugiej strony układ i sposób prezentacji poszczególnych wątków badawczych, z uwzględnieniem nasuwających rozwiązań, jak i okoliczności praktycznych (dostępnych w ramach przeglądu orzeczeń sądowych i rozstrzygnięć administracyjnych) dowodzi dostatecznego stopnia orientacji oraz zdolności Doktorantki do naukowego pokonywania trudniejszych problemów prawno-gospodarczych, przede wszystkim z zakresu udzielania zielonych zamówień publicznych.

VI. Pod względem metodologicznym praca też nie nasuwa większych zastrzeżeń. Autorka analizując poszczególne wątki tematyczne prezentuje swoje ustalenia i towarzyszące im wyniki badań. W pierwszej kolejności w zakresie stanu normatywnego i polityki zwłaszcza Komisji Europejskiej i organów administracji krajowej, a następnie przedstawia dorobek piśmiennictwa

i praktyki, zwłaszcza urzędowej, zwracając uwagę na ważniejsze aspekty praktyczne. Widoczny mankament ujawnia się jednak w paru fragmentach opracowania, stanowiących wynik zbyt powierzchownych ustaleń i analiz. Z drugiej strony Autorka wykazała się wystarczającą znajomością metod badawczych (zwłaszcza analitycznych i dogmatycznych), a także sposobami efektywnego ich zastosowania przy konstruowaniu opracowania. Sposób prezentacji stanu normatywnego i dorobku piśmiennictwa nie budzi istotnych zastrzeżeń, z wyjątkiem jednak wspomnianej już zbyt ubogiej analizy rodzimych rozwiązań prawnych oraz zbyt powierzchownej analizy unormowań obcych. Wykorzystała jednak w miarę ważniejsze pozycje literatury polskiej i zagranicznej. Stopień uwzględnienia tej drugiej należy uznać za wystarczający. To samo dotyczy analizy rozstrzygnięć interpretacyjnych Komisji Europejskiej oraz organów krajowych w ramach wykładni urzędowej. Sygnalizowane niedobory w zakresie szczegółowej analizy rozwiązań normatywnych i towarzyszących im poglądów piśmiennictwa zrekompensowane zostały częściowo analizą ich praktycznego zastosowania. Sposoby formułowania ustaleń naukowo-badawczych i pozostałych wyników badań w recenzowanej pracy oraz wnioskowania na ich podstawie także trzeba uznać za dostateczne. Dominują metody analityczne i dogmatyczne, zwłaszcza w odniesieniu do poruszanych rozwiązań normatywnych oraz dorobku piśmiennictwa rodzimego i obcego. Na uznanie zasługuje ponadto próba zastosowania metody prawnoporównawczej, choć nie wszystkie rozwiązania z zakresu prawa duńskiego i włoskiego zostały należycie skomentowane i przeciwstawione rozwiązaniom polskim.

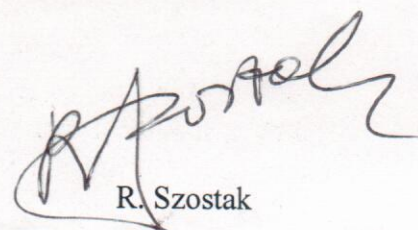
VII. Poziom rozważań zawartych w recenzowanym opracowaniu wskazuje na dostateczne opanowanie przez Doktorantkę warsztatu naukowego. W szczególności prezentowane wywody są poddawane na bieżąco w miarę poprawnej formalnie i rzeczowej argumentacji, przy umiejętnym wykorzystaniu źródeł. Wielokrotnie prezentowane jest podejście funkcjonalne, co wskazuje na dobrą znajomość strony praktycznej poruszanej problematyki. W zasadzie każdemu z rozdziałów towarzyszy podsumowanie, zawierające konkluzje lub wnioski. Strona formalno-redakcyjna opracowania, w tym co do powoływania źródeł, nie budzi zatem większych zastrzeżeń. Doktorantka zastosowała ponad 800 przypisów o znaczeniu źródłowym, a także (uzupełniająco) o charakterze informacyjno-wyjaśniającym, istotnie wzbogacających argumentację naukową. Usytuowanie, budowa i ukształtowanie treści tych przypisów są w zasadzie adekwatne do ich funkcji. Praca cechuje się oryginalnym stylem, zadowalającą poprawnością terminologiczną oraz poszanowaniem dla pozostałych wymagań formalno-warsztatowych, z wyjątkiem niewielu drobnych mankamentów i potknięć redakcyjnych.

VIII. O samodzielnym charakterze opracowania świadczą przede wszystkim oryginalne ujęcie tematu, struktura rozprawy wraz z jej wielowątkową tematyką, w zasadzie kompleksowe ujęcie badanych kwestii oraz przystępny sposób prezentacji poszczególnych zagadnień naukowych w ramach złożonej i trudnej pod względem naukowym problematyki. Godne podkreślenia jest ponadto trafne rozwinięcie praktycznych aspektów zielonych zamówień publicznych, wzbogacające obraz założeń kierunkowych i istotę przyjętych rozwiązań normatywnych. Dodatkowo uwagę zwracają: dostateczna orientacja w postępującym rozwoju zielonych zamówień publicznych, ze wskazaniem na kierunki regulacji i jej wykładnię

praktyczną, a także umiejętności z zakresu analizy źródłowej, zwłaszcza w odniesieniu do danych urzędowych oraz zdolności do wyciągania wniosków wynikających z przeprowadzonych ustaleń i obserwacji badawczych.

Konkluzja

Recenzowana rozprawa doktorska odpowiada aktualnym wymaganiom prawnym i innym standardom przewidzianym dla tego rodzaju prac. W szczególności spełnia ona wymagania ustawowe, pozostając w zgodzie z dyspozycjami art. 187 ust. 1 - 2 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r., poz. 742, ze zm.), ponieważ stanowi samodzielne i oryginalne opracowanie, będące wynikiem badań i obserwacji własnych Autorki, pozwalających na rozwiązanie trudniejszych problemów dotyczących zamówień publicznych. Ponadto odzwierciedla w stopniu dostatecznym wiedzę ogólno-teoretyczną Pani Magister Aleksandry Klefas, wskazując na umiejętności i inne predyspozycje niezbędne do podjęcia i prowadzenia pracy naukowej. Pomimo wskazanych wyżej zastrzeżeń recenzowana praca może być podstawą dalszych czynności przewodu doktorskiego.



R. Szostak