

notariusz dr hab. Wojciech Gonet,
prof. uczelni, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

6.11.2021 r.

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Aleksandry Hajduk pt. *Cele strategiczne zamówień publicznych w Polsce w ujęciu ewolucyjnym*.

1. Temat i zakres dysertacji

Autorka podjęła się opracowania złożonego zagadnienia dotyczącego celów strategicznych zamówień publicznych. Podjęty temat w ujęciu m.in. ewolucyjno-historycznym, prawno-porównawczym do tej pory nie był przedmiotem kompleksowego badania. Publikacje z tego zakresu, dotyczyły wybranych, pojedynczych celów zamówień publicznych, bez pogłębionej analizy uwarunkowań ich wprowadzenia, w tym w kontekście prawa unijnego. Dysertacja pani Aleksandry Hajduk, przyczynia się do rozwoju badań nad zamówieniami publicznymi, mających ją słusznie zauważyć Autorka charakter interdyscyplinarny.

W wstępie do dysertacji sformułowanych zostało kilka hipotez badawczych m.in. czym jest cel i jego znaczenie w zamówieniach publicznych, jaką rolę spełniają zasady prawa zamówień publicznych wobec celów strategicznych, czy regulacje prawne zawarte w prawie zamówień publicznych stanowią właściwy środek do realizacji przedmiotowych celów. Sformułowane w powyższy sposób hipotezy mają za przedmiot rozwiązanie problemów naukowych a ponadto wykazują walory praktyczne. Tworzenie regulacji prawnych nie może pozostać bez związku z tym, że mają one przyczynić się m.in. do zrównoważonego rozwoju gospodarczego, polepszenia sytuacji społeczeństwa, przeciwdziałać wykluczeniu niektórych grup społecznych, poprawy warunków środowiskowych i ekologicznych w jakich funkcjonuje społeczeństwo.

2. Metody badawcze

W rozprawie wykorzystano m.in. następujące metody: dogmatyczno-prawną, socjologiczno-prawną, prawo-porównawczą, analityczno-prawną. Na uwagę zasługuje prezentacja celów zamówień publicznych w czterech krajach: Finlandii, Wielkiej Brytanii, Niderlandach i Szwecji. W ograniczonym zakresie Autorka na podstawie opisanych celów zamówień publicznych w ww. krajach, sformułowana wnioski dla regulacji polskich. Analiza dogmatyczna regulacji prawnych dotyczących zamówień publicznych w UE i w Polsce

została przeprowadzona poprawnie. Metody badawcze użyte przez Autorkę w pełni umożliwiły analizę hipotez postawionych we wstępie do dysertacji.

3. Układ rozprawy, treść merytoryczna

W rozdziale pierwszym Autorka definiuje i wyjaśnia pojęcia jakim posługuje się w dalszej części rozprawy. Przekonywująco definiuje i rozróżnia pojęcia m.in. „celu” i „zasad”. Nie ogranicza się jedynie do powołania poglądów dotychczas prezentowanych w doktrynie i orzecznictwie, lecz rozwija je oraz prezentuje również własne słuszne poglądy. Dotychczasowe poglądy doktryny Autorka umiejętnie rozbudowuje o własne elementy, co stanowi istotny wkład Autorki do teorii prawa. Trudne zagadnienia teoretyczne wyjaśniane są autorskimi przykładami, które są pomocne w zrozumieniu skomplikowanych zagadnień teoretycznych. Słuszne jest spostrzeżenie Autorki na s. 42, że wysoka kwota środków finansowych wydatkowanych w zamówieniach publicznych, wskazuje na istotne znaczenie przedmiotowej regulacji ustawowej w gospodarce. Trafne jest spostrzeżenie Autorki, że cele zamówień publicznych powinny być zbieżne z celami państwa w zakresie kształtowania polityki gospodarczej.

Drugi rozdział, rozpoczyna syntetyczne omówienie traktatów międzynarodowych dotyczących zamówień publicznych. O umiejętności precyzyjnego formułowania myśli i przedstawiania regulacji międzynarodowych w zakresie niezbędnym na potrzeby dysertacji, świadczy to, że Autorka omówiła kilka traktatów na zaledwie 8 stronach. Słuszne są uwagi Autorki na s. 63 zawarte w podsumowaniu tej części pracy, że akty prawa międzynarodowego dążą do wyeliminowania zachowań ograniczających dostęp do rynków poszczególnych krajów, lecz nie stanowią źródeł celów strategicznych zamówień publicznych. W dalszej części Autorka przedstawiała rozwój prawa UE w zakresie zamówień publicznych oraz kształtowania celów zamówień publicznych przez orzecznictwo TSUE. Prawidłowe są spostrzeżenia Doktorantki, że cele zamówień publicznych UE stopniowo oddalały się od zapewnienia jedynie konkurencyjności, przejrzystości, jawności w kierunku zamówień zrównoważonych a ponadto, że Dyrektywa 2014/24/UE służy realizacji celów określonych w komunikacie Komisji z 3.03.2010 r. pt. *Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Autorka zaprezentowała interesujące przykłady realizacji celów strategicznych w zamówieniach publicznych w wybranych krajach. Zaprezentowana została również własna, poprawna i interesująca koncepcja analizy realizacji celów strategicznych zamówienia publicznego (s. 113).

Rozdział trzeci zawiera analizę zasad zamówień publicznych. W kolejnych podrozdziałach Doktorantka dokonuje wykładni zasad: efektywności, równości, konkurencyjności, proporcjonalności, jawności, bezstronność, elektronicznych środków komunikacji, pisemności. Czyni to posługując się regulacjami prawnymi UE, krajowymi oraz z wykorzystaniem orzecznictwa TSUE oraz KIO. Słuszne są wnioski Autorki, że efektywność umożliwia dokonanie oceny, czy zamawiający wykorzystali najlepsze istniejące możliwości w zamówieniu publicznym. Autorka wskazuje na trudności w pomiarze efektywności jako zasady zamówień publicznych oraz trafnie zauważa, że zasada ta wywodzi się z ustawy o finansach publicznych (s. 135), tzn. art. 17 ustawy z 11.09.2019 r. Prawo zamówień publicznych jest zbieżny z art. 44 ust. 3 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych.

W rozdziale czwartym Doktorantka, dokonała analizy regulacji dotyczących zamówień publicznych od schyłku I Rzeczypospolitej tj. do czasów króla Stanisława Augusta Poniatowskiego, przez okres międzywojenny, lata PRL do przedostatniej ustawy o zamówieniach publicznych z 2004 r. Przedmiotowa analiza skupiła się na celach zamówień publicznych jakie obowiązywały w minionych okresach. Słusznie zauważono, że w poszczególnych regulacjach prawnych cele zamówień publicznych nie były bezpośrednio wyrażone, co wynikało m.in. z braku zwyczaju zamieszczania preambuł do ustaw lub czynienia tego przez ustawodawcę rzadko. Krajowy ustawodawca, rzadko wprowadza preambuły do ustaw. Kiedy już takowe znajdują się w akcie rangi ustawowej, należy mieć na uwadze, że preambuła nie ma charakteru normatywnego. Może stanowić jedynie pomoc w wykładni przepisów. Autorka wykorzystując dane z Urzędu Zamówień Publicznych stwierdza, że regulacje dotyczące zamówień publicznych do końca 2020 r. w ograniczonym zakresie, realizowały cele strategiczne.

Ostatni piąty rozdział stanowi analizę ustawy z 11.09.2019 r. Prawo zamówień publicznych, w zakresie jej zgodności z celami strategicznymi tj. zamówień prośrodowiskowych, społecznych, innowacyjnych. Autorka pozytywnie ocenia kolejną ustawę o zamówieniach publicznych pod tym względem, m.in. dlatego, że nowe prawo zamówień publicznych obejmuje udzielenie zamówienia w sposób bardziej kompleksowy. Cały proces zaczyna się od planowania zamówień publicznych i kończy się po wykonaniu umowy, na ocenie jej finalnego rezultatu. Słuszna jest uwaga Doktorantki, że wybór wykonawcy przestał być celem samym w sobie. Jednocześnie Autorka formułuje poprawny wniosek, że polscy zamawiający w małym zakresie realizują cele strategiczne, a najlepiej radzą sobie z celami prospołecznymi. Układ dysertacji, kolejność rozdziałów i podrozdziałów są prawidłowe. Wywody Autorki są logiczne, wystarczająco dobrze argumentowane. Cenne jest, że Autorka prezentuje wiele

własnych poglądów w każdym z rozdziałów, które są poprawne. W szczególności słuszne są spostrzeżenia Autorki, że cele zamówień publicznych nie są stałe, lecz powiązane ze strategią gospodarczą prawodawcy unijnego i krajowego oraz, że konieczna jest interwencja ustawodawcy, aby zwiększyć znaczenie zamówień sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi całej gospodarki, tzn. mających na celu uwzględnienie ochrony środowiska i przeciwdziałanie wykluczenia niektórych grup społecznych.

Pod względem merytorycznym dysertacja jest ciekawa, twórcza. Rozważania i wnioski Autorki są logiczne i dobrze udowodnione. Styl pisma i język jakim posługuje się Autorka są precyzyjne, pozbawione zbędnych nienaukowych ozdobników. Praca napisana jest starannie.

4. Uwagi do rozprawy

Dostrzeżone niedokładności w dysertacji mają drugorzędne znaczenie i nie wpływają na pozytywną ocenę całej dysertacji, która napisana jest starannie, jako całość.

Na str. 41 Autorka napisała następujące zdanie „Zamówienia publiczne regulują zasady wydatkowania, środków publicznych, które w wyniku przeprowadzenia postępowania będą trafiały do przedsiębiorców”. Bardziej zasadne byłoby na końcu tego zdania użyć wyrazu „wykonawców” jaki jest używany przez ustawodawcę, zdefiniowany w art. 7 pkt 30 ustawy z 11.09.2019 r. Prawo zamówień publicznych, (t.j. Dz.U. 2021 r., poz. 1129) oraz stosowany w przedmiotowej ustawie a ponadto nie każdy wykonawca w zamówieniach publicznych musi być przedsiębiorcą. Na str. 43 w wierszach 10, 11, 12 od góry niepotrzebnie napisano 3 razy słowa „sądów”, gdyż w wierszu 9 na końcu użyto tego słowa, przed wypunktowaniem. W diagramie 5 na stronie 47 pod „celami pośrednimi” niepotrzebnie po „zasadach” dwukrotnie wskazano „instrumenty”.

Zdarza się, że Autorka używa nienaukowych potocznych słów jak np.: s. 12, 27, 61, 172 „odnośnie”, „odnosi”; s. 42, 62, 92 „odniesienia”, „w odniesieniu”; s. 38 „zaś”; s. 42 „a co za tym idzie”; s. 171, 181 „odbiegały”, „odbiega”.

Na s. 31 w przypisie 51 tytuł książki napisano za dużą czcionką, większą od reszty treści przypisu, na s. 33 podrozdział „Funkcje zasad” nie ma numeracji. Na stronie 16 w przypisie 20, na stronie 17 w przypisie 22, na stronie 152 w przypisie 375 nie podano strony publikacji z której dokonano cytowania. Występują błędy literowe, stylistyczne na stronach.:

- 34 w 9 wierszu od góry brakuje litery „w” pomiędzy wyrazami „celu; tym”,
- 34 niepoprawnie napisano w schemacie wyraz „przejsc” zamiast „przejść”,
- 37 wiersz 6 od dołu, napisano „... na treść prawo zamówień publicznych..”, zamiast „na treść prawa zamówień publicznych..”,

- 48 wiersz 11 od dołu powinien być użyty przecinek zamiast kropki przed słowem „jak”,
- 52 wiersz 11 od góry, w jednym zdaniu użyto dwa bardzo podobne wyrazy „określone”, „określają”,
- 60 przypis 145 po 2021 brakuje słowa „roku” lub „r.”,
- 62, wiersz 6 od dołu, brak kropki na końcu zdania po słowie „europejskie”,
- 70, wiersz 8 od góry, zdanie rozpoczyna się do skrótu,
- 92, wiersz 9 od dołu, powinno być napisane słowo „na” zamiast „nad”,
- 93, wiersze 10, 13 od góry dwa zdania zaczynają się od skrótu „PFI”,
- 118, wiersz 3 od dołu, s. 119, wiersz 1 od góry, zdania zaczynają się od skrótu „PIANOo”,
- 130, wiersz 9 od góry, dwa razy napisano po sobie słowa „kryterium”,
- 191, wiersz 14 od dołu, zdanie rozpoczyna się do skrótu.

Zdarzają się fragmenty tekstu bez przypisania do jednostki redakcyjnej, np.:

- we Wstępie od s. 5 do s. 9 do pkt 1. Struktura i treść pracy, jest tekst nie przypisany do podrozdziału,
- Rozdział 2, s. 54 do s. 55,
- s. 114-115 pomiędzy pkt. 12 a pkt. 12.1,
- s. 185-187 pomiędzy pkt. 2 a pkt. 2.1,
- s. 195, pomiędzy pkt. 3 a pkt. 3.1,
- s. 205-207, pomiędzy pkt. 4 a pkt. 4.1

5. Konkluzja

Rozprawa doktorska mgr Aleksandry Hajduk pt. *Cele strategiczne zamówień publicznych w Polsce w ujęciu ewolucyjnym*, prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydatki w dyscyplinie prawo oraz wskazuje na umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Przedmiotowa dysertacja stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego dotyczącego czym są cele strategiczne w zamówieniach publicznych w Polsce oraz jak one ewoluowały. Rozprawa spełnia kryteria stawiane pracom doktorskim, określone w art. 187 ustawy z 20.07.2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 478). Należy przystąpić do kolejnych etapów procedury nadania stopnia doktora w tym dopuścić ją do publicznej obrony.

Wojciech Góral

