

Warszawa, dnia 5 sierpnia 2023 r.

Prof. dr hab. Andrzej Panasiuk

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Adriana Grzegorzewskiego pod tytułem
„Zamówienia publiczne w gospodarce cyfrowej”**

1.

Recenzowana rozprawa doktorska mgr. Adriana Grzegorzewskiego nosi tytuł „*Zamówienia publiczne w gospodarce cyfrowej*”. Spis treści obejmuje standardowe jednostki redakcyjne: wstęp, siedem rozdziałów, z czego rozdział szósty poświęcono metodyce prowadzonych badań, zaś rozdział siódmy analizie wyników prowadzonych badań, podsumowanie z zakończeniem i bibliografią. Wszystkie rozdziały mają charakter merytoryczny i są bezpośrednio związane z tytułem pracy. Rozważania prowadzone w rozprawie doktorskiej powinny zmierzać do maksymalnego wyczerpania tematu, z tym jest jednak różnie (szczegółowe uwagi w dalszej części recenzji), ale zachowują wewnętrzną dyscyplinę, tak pożądaną dla pozytywnej oceny.

Co prawda w literaturze przedmiotu możemy odnaleźć pozycje poświęcone najogólniej funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w realiach rozwoju nowoczesnych technologii i ich implementacji do systemu (np. Paweł Nowicki, *Zamówienia publiczne jako instrument kształtowania gospodarki przez państwo*, Michał Kania, *The role of public procurement in the digital transformation*, Business Law Journal, t. LXXIV z nr 9/2021), to jednak podejście do problematyki zamówień publicznych z punktu widzenia potencjalnych zależności między cyfryzacją gospodarki a wybranymi elementami charakteryzującymi zamówienia publiczne, należy uznać za interesujące. To oczywiście nadaje rozprawie doktorskiej charakter nowatorski. W konsekwencji wolno teraz stwierdzić, że zostały spełnione wszystkie ogólne kryteria, jakie powinny cechować rozprawę doktorską.

2.

Temat rozprawy doktorskiej mgr. Adriana Grzegorzewskiego jest interesujący, ponieważ stanowi on nie tylko kluczowy problem teoretyczny, ale ma jednocześnie znaczenie czysto praktyczne. Wymiar praktyczny poruszanej problematyki przekłada się na możliwości wykorzystywania instrumentów zamówień publicznych do promowania jak i rozwijania innowacyjnej gospodarki, czy też promowania proekologicznych rozwiązań w gospodarce. Problematyka którą zajmuje się doktorant w recenzowanej rozprawie jest również interesująca z punktu widzenia skali, z tego względu, gdyż zamówienia publiczne odpowiadają za ponad 14 % PKB generowanego przez państwa UE. Dlatego też, każdy głos w dyskusji, powodujący że politycy zwrócą uwagę na konieczność zdefiniowania określonych założeń w strategii rozwoju państwa, poprzez formułowanie określonych polityk publicznych uwzględniających potrzeby rozwoju cyfrowej gospodarki w jej różnych aspektach, jest bardzo ważny.

3.

Głównym celem badawczym rozprawy doktorskiej mgr. Adriana Grzegorzewskiego jest zbadanie potencjalnych zależności między cyfryzacją gospodarki a wybranymi elementami charakteryzującymi zamówienia publiczne. W celu osiągnięcia celu głównego autor recenzowanej rozprawy prawidłowo określił trzy cele szczegółowe

- cel poznawczy odnoszący się do kwestii możliwości wykorzystania zamówień publicznych do realizacji celów innych niż tylko zakupowe,
- cel empiryczny, mający zadanie określenie czynników społeczno-gospodarczych mogących mieć wpływ na system zamówień publicznych,
- cele użyteczne mające zadanie wskazania czynników wpływających na system zamówień publicznych.

Jednym z efektów prowadzonych badań, w kontekście realizacji celów użytecznych jest opracowanie przez autora pracy autorskiej definicji zamówień publicznych uwzględniającej nowe zadania stawiane systemowi zamówień publicznych (Szersze odniesienie się do poprawności sformułowanej definicji w dalszej części recenzji).

Realizując cel główny oraz cele szczegółowe, autor recenzowanej rozprawy w sposób dość sprawny i moim zdaniem prawidłowy, definiuje pytania badawcze oraz formułuje właściwe hipotezy badawcze.

Z całą pewnością należy tutaj docenić zarówno jednoznacznie ujęcie głównego celu badawczego, jak i wyraźne sformułowanie głównej tezy badawczej. Od początku wiadomo bowiem do czego prowadzą podejmowane następnie rozważania.

Układ rozprawy doktorskiej mgr. Adriana Grzegorzewskiego został dobrze opracowany, ponieważ tworzy on spójną i logiczną całość, którą konsekwentnie łączy wyznaczony we wstępie główny cel badawczy, natomiast w zakończeniu i podsumowaniu dowód na osiągnięcie tego celu badawczego i potwierdzenie głównej tezy badawczej. Od razu można również dostrzec, że struktura podziału treści została starannie przemyślana. Autor starał się zachować odpowiednie proporcje między poszczególnymi rozdziałami. Czytelność pracy wzrasta, dzięki podsumowaniom robionym w formie tabelarycznej, co należy uznać za plus pracy. Struktura rozprawy złożonej z siedmiu rozdziałów merytorycznych poprzedzonych wstępem i zakończonych podsumowaniem nie budzi zastrzeżeń pod względem metodologicznym.

4.

W rozprawie doktorskiej mgr. Adriana Grzegorzewskiego zostały prawidłowo dobrane i zastosowane metody badawcze. Po pierwsze, podstawową metodą badawczą która została wykorzystana w pierwszej części pracy była analiza literatury przedmiotu, ekspertyz oraz dostępnych raportów badawczych, metoda ta została dopełniona statystyczną analizą danych, a ponadto w pracy wykorzystano modele panelowe w celu oceny wpływu potencjalnych czynników na funkcjonowanie systemu zamówień publicznych. O ile do wykorzystywanych metod badawczych nie można mieć zastrzeżeń, o tyle do zakresu czasowego prowadzonych badań, już tak. Uzasadnienie ograniczenia okresu prowadzonych badań do lat 2014-2018, ze względu na zmiany w metodologii DESI, nie do końca jest przekonujące, na pewno autor nie przedstawił w pracy wystarczająco przekonujących argumentów. W rozwoju gospodarki cyfrowej okres 5 lat to już epoka. Autor recenzowanej rozprawy doktorskiej ograniczył przedmiot badań do państw UE, których PKB przekroczył określony poziom, o ile z punktu widzenia metodologii prowadzonych badań, jest to możliwe, o tyle zawarte w pracy uzasadnienie, moim zdaniem jest nieprzekonywujące. Zdaniem autora pracy, z badania wykluczono gospodarki generujące niższe PKB, ponieważ

w mniejszych gospodarkach nierzadko występują sytuacje, w których jest jeden wykonawca oferujący dane usługi. Trudno jest się zgodzić z takim twierdzeniem, co prawda w każdej gospodarce może tak być, lecz nie musi, zależy to również od rodzaju zamówienia. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż wykorzystywane instrumenty zamówień publicznych mają na celu rozwój konkurencji. Ponadto pamiętać należy, że w 2014 roku wszedł w życie pakiet dyrektyw koordynujących procedury udzielania zamówień publicznych, co wymusiło na państwach członkowskich odpowiednie dostosowanie swoich regulacji krajowych. Zmiany zaś dotyczyły również obszarów objętych w niniejszej pracy badaniami, a to mogło mieć wpływ na poprawność wyników badań.

Powyższe uwagi nie dyskwalifikują jednak recenzowanej pracy, a jedynie pomniejszają jej walory poznawcze. Bibliografia (250 pozycji) oraz wykorzystane przypisy w pracy zostały opracowane poprawnie. O dość dobrym warsztacie naukowym świadczy tutaj wykorzystanie 250 pozycji literatury.

5.

Rozdział pierwszy rozprawy doktorskiej został poświęcony polityce gospodarczej. Rozważania w tym rozdziale odnoszą się oprócz omówienia istoty polityki gospodarczej również do wskazania funkcji państwa w gospodarce rynkowej. W omawianym rozdziale autor dokonał przeglądu teorii i poglądów społeczno-ekonomicznych na państwo i jego rolę w gospodarce, ze zwróceniem szczególnej uwagi na polityki gospodarcze i ich rolę i znaczenie. Podsumowaniem prowadzonych rozważań w tej części pracy powinno być odniesienie się do polityk publicznych jakimi są niewątpliwie polityka zakupowa państwa, czy też polityka rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego. Pomimo tej uwagi, widać, że autor porusza się dość swobodnie w opisywanej problematyce.

W rozdziale drugim recenzowanej rozprawy, autor starał się opisać istotę zamówień publicznych jako narzędzia wpływu państwa na gospodarkę, poprzez pokazanie rozwoju zamówień publicznych w ujęciu historycznym. Widać jednak wyraźnie, że w omawianym obszarze autor nie czuje się pewnie, gdyż jego rozważania są bardzo powierzchowne, pomijające szereg istotnych faktów i instrumentów z rozwoju zamówień publicznych.

O powierzchownej wiedzy autora, świadczą chociażby takie stwierdzenia zawarte w recenzowanej części pracy jak:

- str. 50 „pierwsza legislacja kompleksowo regulująca zamówienia publiczne została uchwalona w formie ustawy z 1933 r...” – Nie była to kompleksowa regulacja tylko ustawa która liczyła jedynie 4 artykuły, dopiero rozporządzenie wykonawcze z 1937 roku wprowadziło w życie kompleksową regulację zamówień rządowych.

- str. 52 „przykładowo trwające obecnie prace nad polską polityką zakupową...” - 2 lutego 2022 r. została opublikowana w Monitorze Polskim uchwała Rady Ministrów z 11 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia Polityki zakupowej państwa.

Ponadto w omawianej części pracy autor nie przeprowadził teoretycznych rozważań dotyczących omawianych zagadnień, a to między innymi wpłynęło na bardzo skromną ilość wykorzystanej literatury przedmiotu. Ponadto autor w tej części pracy przedstawił swoją autorską definicję zamówień publicznych. W literaturze przedmiotu istnieje wiele różnych definicji opisujących zamówienia publiczne w różnych ujęciach, szkoda jednak, że autor nie pokusił się o zaprezentowanie teoretycznych rozważań w tym obszarze i na tym tle przedstawienie swojej definicji. Na pewno miałyby to większy walor poznawczy, a sam autor uniknąłby błędów konstrukcyjnych w swojej propozycji. Z jednej strony, należy pozytywnie ocenić podjętą próbę stworzenia własnej propozycji zdefiniowania zamówień publicznych, z drugiej zaś strony, autor nie uniknął w niej pewnych błędów. Po pierwsze, autor uwypuklając cele poza zakupowe zamówień publicznych w swojej definicji pomija całkowicie główną funkcję zamówień, jaką jest zaspokajanie potrzeb zamawiającego. Po drugie w autorskiej definicji doktoranta nie została uwzględniona podstawowa zasada systemu zamówień publicznych jaką jest zasada konkurencyjności, wymienione zostały jedynie zasada racjonalności oraz proporcjonalności. Co ciekawe o zasadzie racjonalności mowa jest jedynie w ustawie o finansach publicznych.

W rozdziale trzecim uwaga autora skoncentrowała się na omówieniu aktualnych trendów związanych z wykorzystaniem zamówień publicznych do realizacji celów poza zakupowych. W pierwszej części autor koncentruje się na omówieniu problematyki związanej z wykorzystaniem zamówień publicznych jako narzędzia mającego na celu stymulację wzrostu gospodarczego. Za szczególnie wartościowe w tej części należy uznać rozważania autora dotyczące wykorzystywania polityki danych w obszarze zamówień publicznych. Prowadzone rozważania byłyby jeszcze bardziej wartościowe, gdyby autor odniósł się jako przykład do polityki danych zamówieniowych prowadzonej przez regulatora zamówień publicznych w Polsce jakim jest Prezes UZP. Autor słusznie

zauważył, że państwo przypisuje obecnie coraz większą rolę zamówieniom publicznym jako strategicznemu obszarowi służącemu zarządzaniu państwem.

W kolejnych częściach recenzowanego rozdziału, autor zajął się problematyką nowych obszarów w których można upatrywać wzrastającą rolę zamówień publicznych (zrównoważony rozwój, innowacyjność, polityka pro środowiskowa i prospołeczna). Jeżeli chodzi o obszar związany ze zrównoważonym rozwojem, to pewien niedosyt może budzić dość powierzchowne zajęcie się problematyką. Zrównoważony rozwój powinien być wyznacznikiem również przy tworzeniu każdej polityki publicznej, w tym i zamówień publicznych. Idea zrównoważonego rozwoju była artykułowana na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych od lat 70. XX w. Zapisy obligujące państwa Unii do stosowania zasad zrównoważonego rozwoju znalazły swoje odzwierciedlenie już w Traktacie z Maastricht (podpisanym w 1992 r.) oraz Traktacie Amsterdamskim (1997 r.). W 1993 r. zaczął obowiązywać V Program działań UE na lata 1993-2000 pod nazwą „Na drodze do zrównoważonego rozwoju. Polityka i program działania Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie środowiska i zrównoważonego rozwoju”. Dokumentem programowym, obecnie kreującym kierunki zrównoważonego rozwoju jest „Strategia EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Strategia określa trzy wzajemnie powiązane ze sobą priorytety, zaś jednym z nich jest właśnie rozwój zrównoważony, dotyczący gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów. Dlatego też, brak odniesienia się autora do tak ważnych dokumentów mających wprost oddziaływanie na prawo ochrony środowiska, uznaję za pewne niedopatrzenie.

Z kolei zajmując się problematyką promowania innowacyjności poprzez odpowiednie wykorzystywanie zamówień publicznych, autor powinien chociażby wspomnieć o instrumentach prawnych które taką możliwość dają podmiotom sektora publicznego. Na str. 67 recenzowanej rozprawy, autor przytacza dane w tabeli nr 7, których źródłem są dane z 2009 roku. Dane te w chwili obecnej zupełnie nie są miarodajne, bowiem w 2014 roku w UE zaczął obowiązywać pakiet dyrektyw koordynujących procedury udzielania zamówień publicznych, w treści których znalazły się rozstrzygnięcia dotyczące konieczności wykorzystywania instrumentów związanych z ochroną środowiska przy udzielaniu zamówień publicznych. Z kolei implementacja dyrektyw w poszczególnych państwach członkowskich UE spowodowała radykalną zmianę w podejściu podmiotów sektora publicznego do udzielania zamówień uwzględniających komponent środowiskowy.

Na tle dotychczasowych rozdziałów rozprawy, kolejne dwa rozdziały (rozdział czwarty i rozdział piąty) wypadają znacznie lepiej. Autor prowadzi w nich ciekawe rozważania dotyczące charakterystyki czynników wpływających na zamówienia publiczne oraz zachodzącej głębokiej transformacji cyfrowej współczesnego świata.

Rozdział szósty poświęcony został w całości przedstawieniu metodologii badania związków pomiędzy systemem zamówień publicznych a wybranymi charakterystykami gospodarki. Moim zdaniem autor recenzowanej rozprawy trafnie wytypował kluczowe obszary związane z udzielanymi zamówieniami publicznymi, tj.

- średnia liczba składanych ofert,
- średni czas trwania przetargów,
- przetargi realizowane przez zamawiających wspólnych,
- jedyne kryterium ceny, co następnie w prawidłowy sposób uzasadnił.

Jednocześnie autor rozprawy, moim zdaniem prawidłowo dobrał tło odniesienia konkretnych relacji oddziałujących na gospodarkę, takich jak:

- DESI wskaźnik ucyfrowienia gospodarki,
- CPI wskaźnik korupcji w państwie,
- IEF wskaźnik poziomu wolności gospodarczej,
- GCI wskaźnik poziomu konkurencyjności gospodarki, co następnie w prawidłowy sposób uzasadnił.

W rozdziale siódmym zostało zaprezentowane badanie wraz z wynikami mające na celu ustalenie zależności między wybranymi elementami zamówień publicznych a procesem cyfryzacji oraz wybranymi charakterystykami społeczno-gospodarczymi. Wyniki badań są niezmiernie interesujące i dające do myślenia decydentom odpowiedzialnym za ten obszar gospodarki. Pokazują jednocześnie, że w czasach cyfryzacji i rozwoju nowoczesnych technologii, nie zawsze będziemy mieli do czynienia z ich pełnym i proporcjonalnym wykorzystaniem w każdym obszarze aktywności państwa.

Zgodzić się należy z wnioskami zawartymi w zakończeniu recenzowanej rozprawy, które zostały przedstawione przez autora w sposób bardzo przejrzysty i zarazem przemyślany.

7.

Jakkolwiek pozytywna ocena rozprawy doktorskiej mgr. Adriana Grzegorzewskiego nie budzi wątpliwości, to wypada jeszcze odnieść się do pewnych jej niedostatków. Niewątpliwie prowadzone w rozprawie doktorskiej rozważania szczególnie w pierwszych trzech rozdziałach są bardzo powierzchowne i czasem obarczone błędami, a momentami brakowało autorowi rzetelności i dociekliwości naukowej (w szczególności brak dostatecznie rozbudowanych teoretycznych rozważań dotyczących prezentowanych zagadnień), to jednak cała koncepcja i metodologia przeprowadzonych badań wraz z jej wynikami cechuje się rzetelnością merytoryczną. Analiza całości recenzowanej rozprawy doktorskiej mgr. Adriana Grzegorzewskiego pozwala oczywiście na stwierdzenie, niezależnie od wskazanych wyżej niedostatków, iż stanowi ona bardzo interesujące studium badawcze z zakresu problematyki cyfryzacji w obszarze zamówień publicznych. Dlatego oceniam tę rozprawę doktorską pozytywnie zarówno w warstwie teoretycznej, jak też praktycznej. Dokonując oceny całości rozprawy doktorskiej chciałbym jednoznacznie wyrazić opinię, iż stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wskazując na odpowiedni poziom wiedzy teoretycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez mgr. Adriana Grzegorzewskiego.

W konkluzji należy uznać, że recenzowana rozprawa doktorska spełnia wszystkie wymogi ustawowe stawiane rozprawom doktorskim, co skłania mnie do postawienia wniosku o dopuszczenie jej do dalszych czynności przewodu doktorskiego.

