

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pana mgra Adriana Grzegorzewskiego**  
**“Zamówienia publiczne w gospodarce cyfrowej”**

---

Dr hab. Andrzej Borowicz

Łódź, 6 września 2023r.

Em. prof. Uniwersytetu Łódzkiego

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pana mgra Adriana Grzegorzewskiego**  
**“Zamówienia publiczne w gospodarce cyfrowej”**

Przygotowanej pod kierownictwem naukowym dra hab. Michała Golińskiego, prof. SGH,  
Warszawa 2023.

**1. Wybór obszaru tematycznego i tytuł rozprawy**

Wybór obszaru tematycznego pracy oceniam pozytywnie. Postępująca w coraz szybszym tempie cyfryzacja różnych dziedzin naszego życia, w tym gospodarki, jest faktem. Procesy cyfryzacji w poszczególnych obszarach jej aplikacji charakteryzują się różną efektywnością, napotykają też na różnorodne bariery.

Szczególnym obszarem aplikacji rozwiązań cyfrowych jest system zamówień publicznych (SZP). Cyfryzacja tego systemu stwarza określone problemy specyficzne, ale pozwala zarazem na uzyskanie szczególnych korzyści, zarówno dla samego systemu oraz jego interesariuszy, jak i dla całej cyfryzującej się gospodarki. Szczególnym akceleratorem, który zdecydowanie przyspieszył wdrażanie rozwiązań cyfrowych do polskiego systemu zamówień publicznych okazały się być ograniczenia wywołane epidemią COVID-19.

Na tle przedstawionych tez stwierdzam, iż obecny tytuł recenzowanej rozprawy *“Zamówienia publiczne w gospodarce cyfrowej”* jest niedostatecznie precyzyjny. Po dokładnej lekturze i analizie tekstu rozprawy uważam, iż powinna być ona zatytułowana: *“Wpływ cyfryzacji na efektywność systemu zamówień publicznych”*. W tym miejscu konieczne wydaje się przypomnienie, iż dobry tytuł pracy naukowej powinien spełniać dwa desygnaty, a mianowicie:

- być możliwie krótki oraz
- w sposób precyzyjny i wyczerpujący informować o treści danej pracy.

**2. Cel pracy, hipotezy i metody badawcze**

Cel główny recenzowanej rozprawy jej Autor określił jako *“...wskazanie charakterystyk gospodarki istotnych w kontekście SZP ze szczególnym uwzględnieniem cyfryzacji.”* (s.6). Osiągnięciu tak zwerbalizowanego celu głównego służyć miały cele szczegółowe o charakterze poznawczym, empirycznym i utylitarnym sformułowane na stronie 6 rozprawy.

Przywołana wiązka celów była skorelowana z dwoma hipotezami badawczymi. Zakładały one zweryfikowanie faktu istnienia związku pomiędzy SZP oraz:



- a) procesem jego cyfryzacji i
- b) składowymi tego procesu (s.7)

Zdaniem recenzenta, postawione przez Doktoranta cele badawcze zostały w pełni zrealizowane. Było to możliwe dzięki umiejętnemu doborowi zarówno źródeł, jak i metod badawczych adekwatnych do celów rozprawy. Metody te oraz źródła Doktorant wyszczególnia na s. 10 swojej pracy.

Reasumując, stwierdzam, iż cele badawcze rozprawy zostały określone właściwie, natomiast hipotezy oraz metody badawcze uznaję za w pełni poprawne. Problem badawczy podjęty w rozprawie jest istotny. Z mojej perspektywy jako teoretyka i praktyka *art of tendering* z ponad 35- letnim stażem zidentyfikowanie oraz kwantytatywne udokumentowanie podjętego w rozprawie problemu, jak również naukowe zweryfikowanie sformułowanych na jego podstawie hipotez badawczych - oceniam bardzo wysoko. Taką opinię dodatkowo uzasadnia fakt, iż pomimo interdyscyplinarnego charakteru problematyki SZP została ona w polskiej literaturze przedmiotu zmajoryzowana jak dotąd przez publikacje prawnicze.

### 3. Konstrukcja rozprawy i aspekty formalno-warsztatowe

Recenzowana rozprawa składa się ze wstępu, siedmiu rozdziałów problemowych i zakończenia. Moją krytyczną refleksję budzi zbyt duże zróżnicowanie objętości poszczególnych rozdziałów. O ile bowiem rozdział pierwszy ma 30 stron, to rozdział drugi liczy ich zaledwie 9. Czy część rozprawy o tak niewielkiej objętości, prezentująca zarazem wątek poboczny wobec zasadniczego toku wywodu, faktycznie spełnia desygnaty rozdziału pracy doktorskiej?

Rozdział pierwszy poświęcony jest polityce gospodarczej. Zdaniem recenzenta zawiera on zbyt dużo wątków zbędnych lub obojętnych wobec problemu podjętego w rozprawie. Przykładowo wskazać tu można na rekapitulację historycznego sporu pomiędzy Platonem oraz Arystotelesem. (s. 18-20) czy też enumerację podobieństw i różnic pomiędzy szlachecko-republikańską i ziemiańską koncepcją państwa (s. 24). Dwa ostatnie punkty rozdziału pierwszego omawiające funkcje państwa w gospodarce rynkowej (s. 1-3) oraz centralnie planowanej (s. 1-4) mają charakter podręcznikowy i jako takie nie powinny, moim zdaniem, znaleźć się w rozprawie doktorskiej.

W rozdziale drugim Autor charakteryzuje zamówienia publiczne jako element polityki gospodarczej państwa. Charakterystykę tę rozpoczynają rozważania na temat definicji zamówienia publicznego (s.43-47). Są one interesujące, jednak kończy je konstatacja, moim zdaniem, dość dyskusyjna. Przedmiotem tej konstatacji jest autorska definicja zamówienia publicznego zaproponowana przez Doktoranta. Zamówienia publiczne według tej definicji to "*... organizacja zasad wydatkowania środków finansowych przez podmioty z sektora publicznego, celem realizacji określonych przez państwo celów pozazakupowych przy zachowaniu zasad racjonalności i proporcjonalności oraz poszanowaniu uznanych regulacji prawnych*".

Krytyczną ocenę recenzenta budzą następujące elementy zaproponowanej definicji:

- "...*zamówienia publiczne to organizacja zasad...*" Sformułowanie to wyraźnie "nie brzmi", jest niejasne i merytorycznie niepoprawne. Ocenę tę łatwo uzasadnić, porównując definicję zaproponowaną przez Doktoranta z legalnymi definicjami zamówień publicznych wynikającymi z trzech ostatnio obowiązujących ustaw konstytuujących system zamówień publicznych w naszym kraju: art. 3 ust. 1 ustawy z 1994 roku, art. 2 p. 13 ustawy z 2004 roku oraz art. 7 p.32 ustawy z 2019 roku. Stanowią one odpowiednio, że zamówienie publiczne jest to zamówienie na dostawy, usługi lub roboty budowlane finansowane w całości lub części ze środków publicznych (1994); umowa odpłatna pomiędzy zamawiającym a wybranym wykonawcą na dostawy, usługi lub roboty budowlane (2004, 2019).
- "...*celem realizacji określonych przez państwo celów pozazakupowych*". Pomijając usterkę stylistyczną (tautologia) należy zadać Doktorantowi pytanie, czy celem zamówienia publicznego nie jest dokonanie wyboru najkorzystniejszej oferty według kryteriów oceny ofert, które jednak są w pierwszym rzędzie emanacją **celów zakupowych** określanych przez zamawiającego odrębnie dla każdego zamówienia. **Cele pozazakupowe** są tu istotne, ale zdaniem recenzenta nie wiodące.

W punkcie 2.2 Autor przedstawił syntetyczne, interesujące rozważania teoretyczne na temat zasygnalizowany w tytule punktu "Zamówienia publiczne w gospodarce". Podobnie pozytywną ocenę przypisać można treści punktu 2.3 "Zamówienia publiczne w Polsce i UE". Pewien niedosyt budzi jednak brak retrospektywnej prezentacji i analizy tego problemu. Wszak pierwszą unijną dyrektywą normującą problematykę zamówień publicznych była dyrektywa 71/305/EWG wydana 26.07.1971 roku. Ostateczny termin jej wdrożenia ustalono na 1.01.1973 roku. Dotyczyła ona zamówień publicznych na roboty budowlane.

Kolejny, trzeci rozdział rozprawy zatytułowany został "Kierunki rozwoju systemu zamówień publicznych". Rozpoczyna go ciekawy i dobrze napisany punkt 3.1. Autor słusznie eksponuje w nim możliwość stymulacyjnego oddziaływania należycie skonstruowanego i prawidłowo działającego systemu zamówień publicznych na wzrost gospodarczy. Recenzent ponadto w pełni solidaryzuje się z poglądami Doktoranta na temat korzyści z łatwego i bieżącego dostępu do danych źródłowych o rynkach zamówień publicznych. Solidarność ta jest tym silniejsza, iż kilka lat temu recenzent utracił taką możliwość pobierania danych z Biuletynu Zamówień Publicznych za pomocą autorskiego oprogramowania nabytego za kilkadziesiąt tysięcy złotych.

Omawiane w punkcie 3.2 nowe zadania realizowane przez zamówienia publiczne Doktorant postrzega w promowaniu: zrównoważonego rozwoju, innowacji, ochrony środowiska oraz rozwiązań prospołecznych. W odniesieniu do zrównoważonego rozwoju, Doktorant więcej miejsca poświęca samej istocie tego pojęcia niż mechanizmom oddziaływania na nie przez zamówienia publiczne. Ponadto po raz kolejny Doktorant posługuje się potocznym, lecz nie w pełni poprawnym pojęciem "**kryteria przetargowe**" (np. s. 60), mając na myśli **kryteria oceny ofert** (por. art. 171 i 242 aktualnie obowiązującej ustawy Pzp).



Wywód zawarty w kolejnym punkcie rozprawy (3.2.2.) rozpoczynają dwa zdania niezbyt przemyślane. Są one następujące: "Z uwagi na powyższe, tematyka innowacji w gospodarce nie jest jednoznaczna". (s. 61) oraz "Odpowiednio **kształtując** SZP, zamawiający (...) ma szansę pełnić rolę wiodącego konsumenta..." (s. 62). Powinno być: odpowiednio **wykorzystując** SZP....

Merytoryczną stronę tego fragmentu pracy oceniam jednak wysoko. Autor przekonywująco i w sposób udokumentowany źródłowo charakteryzuje zarówno mechanizmy proinnowacyjnego oddziaływania SZP, jak i przyczyny ich ograniczonej skuteczności.

Na podobnie wysoką ocenę zasługuje treść punktu 3.2.3. Zgodnie z tytułem zamieszczono w nim analizę potencjalnych możliwości oraz barier pozytywnego oddziaływania SZP na ochronę środowiska naturalnego. Szkoda, że podobnie jak w punkcie poprzednim, spotkać w nim można sformułowanie, które w pracy doktorskiej nie powinno się znaleźć: "...przedsiębiorstw przykładających dużą wagę..." (s. 65).

Zaprezentowana w punkcie 3.2.4. krótka charakterystyka społecznych zamówień publicznych wskazuje na fakt, iż Autor dobrze rozumie tę problematykę i potrafi ją trafnie zrekapitulować.

Szkoda jednak, że w tym miejscu swojego wyводу Autor nie odniósł się do problemu inflacji celów stawianych przed SZP oraz gradacji ich ważności.

W tytule punktu 3.3. "Wielokryterialność przetargów" bardziej poprawne zdaniem recenzenta byłoby zastosowanie określenia "jedno i wielokryteriowe modele oceny ofert". Problem podniesiony w tym tytule dotyczy przecież nie tylko trybów przetargowych (por. art. 275-306 obecnej ustawy Pzp). Wątpliwości może również budzić sformułowanie mówiące, iż "Należy (...) oddzielić kryteria dopuszczające do przetargu, od kryteriów oceniających złożoną ofertę" (s. 72). Czy mówiąc o "kryteriach dopuszczających do przetargu", Autor ma na myśli warunki udziału w postępowaniu?

Niezależnie od zgłoszonych wątpliwości terminologicznych, recenzent ocenia treść punktu 3.3 pozytywnie.

Kolejny problem SZP, jakim jest ocena efektywności systemu Doktorant w sposób poprawny omawia w punkcie 3.4. Atutem tego punktu rozprawy jest bogata, aktualna i poprawnie dobrana baza źródłowa.

W rozdziale czwartym, za współczesną literaturą przedmiotu Doktorant wskazuje na trzy czynniki zewnętrzne wpływające na system zamówień publicznych (4.1). Są to: korupcja w danym kraju (4.2), poziom jego rozwoju gospodarczego (4.3) oraz poziom cyfryzacji gospodarki (4.4). Przeprowadzoną w oparciu o dobrze dobraną literaturę charakterystykę wyróżnionych czynników egzogenicznych oraz mechanizmów ich oddziaływania na SZP ocenić należy pozytywnie. Szczególnie interesujące są rozważania Doktoranta na temat pozytywnego oddziaływania cyfryzacji SZP na tonizowanie negatywnego wpływu na ten system zachowań korupcyjnych (s. 78-80).

Omawiając drugi z wyróżnionych czynników zewnętrznych, oddziałujących na SZP, tzn. poziom rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów, Doktorant słusznie rozróżnia sytuację w krajach rozwijających się oraz wysoko rozwiniętych. Ponadto równie słusznie interpretuje znaczenie konkurencyjności jako istotnego desygnatu poziomu gospodarczego (s. 83-86).

Małym cieniem na ten ciekawy fragment rozprawy kładzie się dyskusyjne i mało precyzyjne sformułowanie "środki wydawane w przetargach" (s. 81).

W punkcie 4.4. Autor rozprawy omawia mechanizmy pozytywnego oddziaływania cyfryzacji na poszczególne elementy SZP (s. 86-88) jak również wskazuje na warunki, które powinny zostać spełnione, aby mechanizmy te skutecznie zadziałały (s. 89). Treść tego interesującego punktu wskazuje, iż Doktorant dobrze rozumie istotę problemu podjętego w rozprawie.

Piąty rozdział recenzowanej rozprawy zatytułowany został "Cyfryzacja współczesności".

W punkcie 5.1. Doktorant omawia, z wykorzystaniem poprawnie dobranych źródeł, takie pojęcia podstawowe jak gospodarka cyfrowa oraz platforma i platformizacja. Dwa kolejne punkty tego rozdziału charakteryzują istotę, przebieg i efekty procesów cyfryzacji gospodarki i administracji (5.2.) oraz transformacji wybranych obszarów gospodarki w wyniku rewolucji cyfrowej (5.3.). W pierwszym z przywołanych punktów wskazano na takie efekty cyfryzacji w odniesieniu do przedsiębiorstw jak zmiana ich modeli biznesowych, umożliwienie większej elastyczności działania oraz wzrost efektywności funkcjonowania (s.97- 98). Scharakteryzowano też krótko e-aministrację oraz omówiono wpływ transformacji cyfrowej na rynek pracy (s. 99-100). W kolejnym punkcie omówiono między innymi pojęcia *govtech*, *legaltech* oraz *regtech*, jak również problemy pomiaru cyfryzacji.

Lektura tego rozdziału pracy pozwoliła recenzentowi skonstatować wysoką kompetencję w zakresie problemów teorii i praktyki cyfryzacji zarówno samego Doktoranta, jak i środowiska naukowego, w oparciu o które Doktorant pracował nad swoją rozprawą.

W pierwszym punkcie przedostatniego szóstego rozdziału rozprawy Doktorant omawia zastosowaną w pracy metodę badania relacji pomiędzy SZP oraz wybranymi charakterystykami gospodarki. Spośród 12 wskaźników efektywności SZP wykorzystywanych przez KE, Autor rozprawy wybrał cztery, Jego zdaniem kluczowe (s 106). Są one następujące:

- średnia liczba ofert składanych w przetargach;
- średni czas trwania przetargów;
- odsetek przetargów realizowanych przy pomocy konsorcjów zakupowych;
- odsetek przetargów realizowanych w oparciu o kryterium cenowe.

Jako wskaźnik mierzący poziom ucyfrowienia gospodarki przyjął natomiast *Digital Economic and Society Index* (DESI).

W punkcie 6.2. znajdziemy autorskie uzasadnienie wyboru wskaźników charakteryzujących system zamówień publicznych. Jest ono obszerne - liczy bowiem 8 stron.

Zawarto w nim charakterystykę czterech wybranych wskaźników, odwołując się do aktualnej obcojęzycznej literatury przedmiotu. Mówiąc o zarządzaniu procesowo-projektowym, nie wspomniano jednak o *Building Information Modeling* (BIM).

W kolejnym punkcie rozprawy (6.3.) zamieszczono uzasadnienie przyjęcia DESI jako wskaźnika procesów cyfryzacji. Wskaźnik ten jest "...uznaną miarą agregatową mierzącą poziom (...) cyfryzacji kraju" (s. 115). Składa się on z 37 wskaźników cząstkowych agregowanych w dwunastu subobszarach, a następnie w pięciu wskaźnikach pierwszego poziomu, tzw. filarach DESI. Każdy z tych filarów może mieć potencjalny wpływ na wybrane do badania 4 wskaźniki systemu zamówień publicznych. Doktorant przyjął je zatem jako pierwszą grupę zmiennych objaśniających. Mechanizmy tego wpływu charakteryzuje Autor rozprawy na stronach 118-121.

Za drugą grupę tych zmiennych uznano w rozprawie 3 charakterystyki społeczno-gospodarcze, a mianowicie: CPI, ICF oraz GCI. Pogłębioną charakterystykę tych wskaźników, ilustrowaną danymi statystycznymi z roku 2018 przedstawia Doktorant w kolejnym interesującym i dobrze udokumentowanym fragmencie rozprawy (s. 122-128).

Źródła danych liczbowych ilustrujących przyjęte zmienne objaśniające oraz objaśnienia na przykładzie dziesięciu państw UE w okresie 2014-2018 przedstawia Doktorant w punkcie 6.5.

Ostatni siódmy rozdział recenzowanej rozprawy składa się z dwóch punktów. Mogłyby być one zatytułowane w sposób lepiej odzwierciedlający ich treść, a mianowicie: 7.1. - Prezentacja wyników badań oraz 7.2. - Interpretacja uzyskanych wyników.

Sposób zaprezentowania i omówienia wyników badań oceniam pozytywnie. Świadczy on o dobrym zrozumieniu przez Doktoranta problematyki będącej przedmiotem rozprawy.

Interpretując uzyskane wyniki w punkcie 7.2. Doktorant konstatuje, w zdecydowanej większości przypadków, brak istnienia związku pomiędzy przyjętymi dwoma grupami zmiennych objaśniających oraz czterema wykorzystanymi w badaniu jako zmienne objaśniane, wskaźnikami charakteryzującymi system zamówień publicznych.

#### **4. Ocena merytoryczna i warsztat naukowy**

##### **4.1. Oryginalność rozwiązania problemu naukowego**

Formułując oryginalny problem badawczy Autor zapoznaje z nim Czytelników swojej rozprawy metodą "krok po kroku". Tak więc w teoretyczno-wprowadzającej części dysertacji (rozd. 1-5) omawia On komponenty i faktografię podjętego problemu. Czyni to metodą opisowo-analityczną. W drugiej części pracy, natomiast (rozd. 6-7) wprowadza właściwie dobrane dane liczbowe. Pozwalają one za pomocą stosownych modeli określić i dokonać oceny wpływu poziomu cyfryzacji osiągniętego w badanych krajach UE na efektywność SZP w tych krajach. Podobnemu modelowaniu poddaje Doktorant wpływ trzech wybranych charakterystyk społeczno-gospodarczych na, uprzednio przyjęte, cztery wskaźniki charakteryzujące efektywność systemu zamówień publicznych.

Tak więc można stwierdzić, iż przeprowadzone badania dotyczą ważnego zagadnienia systemowego. Badaniom tym Doktorant nadał w sposób właściwy poziom badań naukowych. Pozwoliło to otrzymanym wynikom uzyskać walor obiektywności.

Dla prowadzonych badań wykorzystano dobraną poprawnie i aktualną literaturę w znacznej części obcojęzyczną. Pan mgr Adrian Grzegorzewski w sposób bardzo konsekwentny zrealizował przyjęte założenia badawcze, w efekcie czego cała praca ma charakter spójny i logiczny.

#### **4.2. Ocena ogólnej wiedzy teoretycznej w dyscyplinie ekonomia oraz umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej**

W prowadzonych badaniach naukowych Autor rozprawy wykazał się znajomością i dobrym opanowaniem wiedzy teoretycznej z zakresu ekonomii. Zrealizowane badania oraz ich wyniki przedstawione w recenzowanej dysertacji wskazują na umiejętność Pana mgra Adriana Grzegorzewskiego, samodzielnego prowadzenia badań statystycznych i ekonometrycznych. Umiejętność ta umożliwiła Doktorantowi właściwe i bardzo interesujące wykazanie, w jaki sposób i z jaką siłą przyjęte w badaniu zmienne objaśniające (DESI, CPI, IEF oraz GCI) wpływają na zmienne objaśniane, czyli cztery dobrane poprawnie w kontekście celu rozprawy, wskaźniki efektywności systemu zamówień publicznych.

W mojej ocenie Autor wykazał się umiejętnością samodzielnego prowadzenia złożonych badań naukowych, a Jego warsztat naukowo-badawczy, biorąc pod uwagę fakt, że recenzowana dysertacja jest rozprawą doktorską, można uznać za bardzo dobry.

#### **5. Konkluzja**

Recenzowana rozprawa doktorska Pana mgra Adriana Grzegorzewskiego stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego dotyczącego wpływu cyfryzacji na system zamówień publicznych w krajach UE.

Nie ulega również wątpliwości, że recenzowana rozprawa wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Pana mgra Adriana Grzegorzewskiego w dyscyplinie ekonomia oraz potwierdza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. W konsekwencji recenzowana rozprawa w mojej ocenie spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim, które zostały określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach i tytułach naukowych i tytułach w zakresie sztuki. Recenzowana rozprawa może stanowić podstawę dopuszczenia Pana mgra Adriana Grzegorzewskiego do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

#### **6. Wniosek o wyróżnienie pracy doktorskiej**

Po dokładnej lekturze pracy doktorskiej Pana mgra Adriana Grzegorzewskiego stawiam wniosek o jej wyróżnienie stosowną nagrodą. Wniosek uzasadniam:

- pionierskim w polskim piśmiennictwie naukowym z zakresu zamówień publicznych i bardzo celnym zastosowaniem instrumentarium ekonometryczno-statystycznego;

Recenzja rozprawy doktorskiej Pana mgra Adriana Grzegorzewskiego  
"Zamówienia publiczne w gospodarce cyfrowej"

---

- Poprawnym doбором tak zmiennych, jak i metod, zarówno ilościowych jak i jakościowych wykorzystanych w pracy;
- poprawnością i pogłębionym charakterem interpretacji uzyskanych wyników świadczącym o dobrym zrozumieniu istoty i specyfiki zarówno cyfryzacji, jak i *public procurement system* działającego w otoczeniu współczesnej gospodarki rynkowej.

Andrzej Gawlicz