

Widowianka i prawy
o melioracji Pami
Promocjonowi i Doktorantom

lip. 7.08.2020r.
MR

Warszawa, dnia 28 lipca 2020 r.

7.08.2020

PRZEMODLIWIZACJA
Ciepła i Chłodza

Prof. dr hab. Ewelina Gronowska

dr hab. Andrzej Panasiuk, prof. UwB

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Marcina Żurawskiego pod tytułem
„Administracyjnoprawne zagadnienia elektronicznych zamówień publicznych w świetle
informatyzacji administracji publicznej”**

1.

Recenzowana rozprawa doktorska mgr. Marcina Żurawskiego nosi tytuł „Administracyjnoprawne zagadnienia elektronicznych zamówień publicznych w świetle informatyzacji administracji publicznej”. Spis treści obejmuje standardowe jednostki redakcyjne: wstęp, pięć rozdziałów, podsumowanie z zakończeniem i bibliografię – solidnie opracowaną. Wszystkie rozdziały mają charakter merytoryczny i są bezpośrednio związane z tytułem pracy. Przy tym należy jeszcze podkreślić, że są bardzo szczegółowe, co potwierdzają rozbudowane podrozdziały. Rozprawa doktorska liczy dokładnie 272 strony, co jest oczywiście dowodem na osiągnięcie oczekiwanego standardu objętości. W tym miejscu wypada dodać, że prowadzone rozważania zmierzają do maksymalnego wyczerpania tematu, ale zachowują wewnętrzną dyscyplinę, tak pożądaną dla pozytywnej oceny. Praca nie jest przegadana, lecz dotyka istotnych z punktu widzenia autora zagadnień, które należało omówić. Co prawda w literaturze przedmiotu możemy odnaleźć pozycje monograficzne poświęcone najogólniej problematyce zarówno e-administracji jak i elektronizacji zamówień publicznych (np. Justyna Matusiak, *Publicznoprawna regulacja administracji publicznej*, 2012 r., czy choćby szereg pozycji poruszających tą problematykę takich jak: Jan Gola, Sebastian Bobowski, *Istota elektronizacji w systemie zamówień publicznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2017, Nr 497, Magdalena Taraszkiewicz, *Elektronizacja systemu udzielania zamówień publicznych*, *Finanse Komunalne* 2019, nr 5, A. Mituś, *Udzielanie zamówień publicznych w formie elektronicznej*, w: red. A. Borowicz, M. Królikowska-Olczak, J. Sadowy, W. Starzyńska, *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii*

Europejskiej, wydawnictwo UZP, Warszawa 2010 r., M. Szymczak, *Instrumenty elektroniczne w procesie udzielania zamówień publicznych*, wydawnictwo PARP, 2010 r.), brak było jednak opracowań naukowych, które zawierałyby tak szczegółowe i pełne rozważania łączące w sobie problematykę elektronizacji zamówień publicznych i jej odniesieniu do kształtu e-administracji publicznej. 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. Marcina Żurawskiego jest interesujący, ponieważ stanowi on nie tylko kluczowy problem teoretyczny, ale ma jednocześnie znaczenie czysto praktyczne. Wymiar praktyczny poruszanej problematyki przekłada się na zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej w związku z rozwojem nowoczesnych technologii internetowych i informatycznych, które wywierają coraz większy wpływ na życie jednostki jak i całej administracji publicznej. Poruszana problematyka rozprawy doktorskiej jest o tyle ważna i istotna, gdyż dotyczy zagadnień informatyzacji administracji publicznej w świetle elektronicznych zamówień publicznych.

3.

Głównym celem badawczym rozprawy doktorskiej mgr. Marcina Żurawskiego jest przeprowadzenie wartościującej oceny procesu elektronizacji udzielania zamówień publicznych, traktowanego jako element informatyzacji administracji publicznej. Aby tego dokonać, autor rozprawy prowadzi badania w celu identyfikacji barier i ułatwień wynikających z zastosowania przez strony postępowań o udzielenie zamówienia publicznego elektronicznych narzędzi przewidzianych regulacjami prawa zamówień publicznych. Badania koncentrują się na występujących problemach dotyczących wykorzystywania w praktyce elektronicznych narzędzi przy udzielaniu zamówień publicznych przez organy administracji publicznej. Takie podejście badawcze daje możliwość do ewentualnego sformułowania wniosków *de lege lata i ferenda*. Autor świadomie i zresztą słusznie, pomija w swoich badaniach problematykę zagadnień natury technicznej odnoszących się do informatyzacji administracji publicznej, koncentrując się wyłącznie na zagadnieniach prawnych. 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.

4.

W rozprawie doktorskiej mgr. Marcina Żurawskiego zostały prawidłowo dobrane i zastosowane metody badawcze, charakterystyczne dla nauk prawnych.. Po pierwsze, podstawową metodą badawczą która została wykorzystana była metoda formalno-dogmatyczna, która została dopełniona metodą ekonomicznej analizy prawa jak też w pewnym zakresie metodą prawnoporównawczą. Wykorzystanie metody formalno-dogmatycznej pozwoliło autorowi rozprawy przeprowadzić dokładną analizę i ocenę skuteczności obowiązujących regulacji prawnych oraz wykorzystywanych w praktyce instrumentów. Natomiast metoda ekonomicznej analizy prawa umożliwiła pomocniczo analizę ewolucję regulacji prawnych poświęconych badanej problematyce ze szczególnym uwzględnieniem ich efektywności. Co przy ocenie regulacji prawnych dotyczących procedur udzielania zamówień publicznych ma szczególne znaczenie, jeżeli chodzi o efektywność ekonomiczną dokonywanych zakupów. Z kolei metoda prawnoporównawcza pozwoliła na sięgnięcie do rozwiązań prawnych wykształconych w innych systemach prawnych, dając możliwość autorowi rozprawy, sformułować odpowiednie wnioski. Ze szczególnym uznaniem należy teraz odnieść się do wykorzystanej bibliografii. Wykaz aktów prawnych obejmuje tutaj: 72 akty normatywne, 16 planów, raportów i komunikatów, 6 wyroków różnych sądów, oraz aż 221 pozycji literatury przedmiotu. O dość dobrym warsztacie naukowym świadczy tutaj sporządzenie aż 610 przypisów.

5.

Układ rozprawy doktorskiej mgr. Marcina Żurawskiego 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. Bez wątplenia potwierdza się jej kompletność, przy dążeniu do maksymalnego wyczerpania tematu. Od rozważań natury ogólnej bardzo płynnie przechodzi się tutaj do rozważań natury bardziej szczegółowej. Treść pracy odpowiada w pełni jej tytułowi, który sformułowany został w sposób zwarty i komunikatywny, oddając należycie najistotniejsze

elementy tej treści. Autor starał się zachować odpowiednie proporcje między poszczególnymi rozdziałami. Czytelność pracy wzrasta, dzięki podsumowaniom robionym w ramach każdego rozdziału merytorycznego, niezależnie od ogólnej syntezy opracowanej na końcu pracy, co należy uznać za plus pracy. Struktura rozprawy złożonej z pięciu rozdziałów merytorycznych poprzedzonych wstępem i zakończonych podsumowaniem nie budzi zastrzeżeń pod względem metodologicznym.

6.

Rozdział pierwszy recenzowanej rozprawy doktorskiej został poświęcony węzłowym zagadnieniom informatyzacji administracji publicznej. Autor w dość syntetyczny sposób przedstawia ogólne pojęcia związane z informatyzacją i elektronizacją administracji publicznej w tym również udzielanych przez nią zamówień publicznych. Momentami jednak można mieć wrażenie, że czyni to zbyt syntetycznie, przez co wybrane części w tym rozdziale są omówione dość pobieżnie. Przykładowo w części dotyczącej omówieniu pojęć informatyzacji i elektronizacji dość pobieżnie zajmuje się historią rozwoju omawianych zjawisk, zapominając np. o funkcjonującym przez wiele lat Komitecie Rady Ministrów ds. Informatyzacji. Z kolei, przy omawianiu pojęcia elektronicznych zamówień publicznych, Autor dokonuje dość dziwnego podziału na system zamówień publicznych i system prawa zamówień publicznych. Podział ten jest dość wątpliwy jeżeli chodzi o jego podstawy merytoryczne, a poza tym nie wnosi żadnych wartości dodanych do prowadzonych przez doktoranta rozważań. W części dotyczącej typologii administracji publicznej można natrafić na dość kontrowersyjny pogląd dotyczący charakteru prawnego czynności wyboru najkorzystniejszej oferty. Autor przychyliła się do odosobnionego w literaturze przedmiotu, poglądu opowiadającego się za uznaniem czynności wyboru najkorzystniejszej oferty za akt administracyjny, nie wskazując przy tym żadnej swojej argumentacji. A takie postępowanie, może świadczyć o pewnej niedojrzałości naukowej autora, na szczęście jest to wyjątek w obszarze prowadzonych badań przez doktoranta. Z kolei w rozdziale pierwszym w części czwartej doktorant prezentuje dość interesujące badania statystyczne odnoszące się do wykorzystywanych technik informatycznych w obszarze funkcjonowania administracji publicznej. Zbrakło jednak moim zdaniem obszerniejszego omówienia prezentowanych wyników i wpływu na kształtowanie się e-administracji w Polsce.

7.

W rozdziale drugim została zaprezentowana informatyzacja administracji publicznej w świetle standardów określonych w dokumentach UE. Należy podkreślić, że doktorant w poszczególnych podrozdziałach omawia w dość interesujący sposób dokumenty odnoszące się do rozwoju społeczeństwa informacyjnego, a tym samym do rozwoju instrumentów elektronicznej administracji publicznej. Dobór omawianych dokumentów został starannie przemyślany przez Doktoranta. Słusznie zauważono w rozprawie, że omawiane dokumenty mają szczególny walor polityczny i stanowią podstawę do faktycznego wdrażania przyjętych założeń i instrumentów poprzez min. uchwalenie stosownych dyrektyw. O ile w omawianym rozdziale Doktorant dosyć szczegółowo omawia główne założenia prezentowanych dokumentów, o tyle zabrakło już mu wystarczającej dociekliwości, aby sprawdzić stopień i zakres faktycznego wdrażania prezentowanych założeń i postulatów. Takie szczegółowe zaprezentowanie postulatów z faktycznie wdrożonymi instrumentami byłoby lepszą podstawą do wyciągnięcia odpowiednich wniosków, w zakresie chociażby barier we wdrażaniu informatyzacji zamówień publicznych i pośrednio administracji publicznej.

Praca doktorska pokazuje również staranność w prowadzeniu badań naukowych Doktoranta jak i jego dokładność w ich opracowywaniu, dlatego też błędy językowe w pracy, a szczególnie w tytułach rozdziałów lub podrozdziałów, znacznie umniejszają jej wartość. A z taką niestarannością mamy do czynienia chociażby w tytule rozdziału drugiego, części 2.7. Powyższe uwagi nie umniejszają jednak wartości omawianej części rozprawy doktorskiej.

8.

W rozdziale trzecim Doktorant zajął się omówieniem rozwoju elektronicznych zamówień publicznych w systemie prawnym Unii Europejskiej. O ile cała konstrukcja omawianego rozdziału jest bardzo poprawna, o tyle już z realizacją jest nieco gorzej. W części trzeciej rozdziału trzeciego w zamierzeniu Doktoranta było określenie wpływu aktów prawa pierwotnego i wtórnego UE na system zamówień publicznych. Jednak w tej części

znalazło się jedynie dość poprawne omówienie aktów normatywnych regulujących zamówienia publiczne na szczeblu UE z zawartymi w nich przepisami odnoszącymi się do elektronicznych zamówień publicznych. Brak jest jednak jakichkolwiek rozważań odnoszących się do wpływu omawianych regulacji prawnych na kształt elektronicznych zamówień publicznych w UE. Tą samą uwagę należy również odnieść do podrozdziału czwartego jak i piątego omawianego rozdziału. Stwierdzenie Doktoranta, że orzecznictwo Trybunału wywołuje wpływ na kształtowanie polskiego ustawodawstwa dotyczącego prawa zamówień publicznych, bez odniesienia się do jakichkolwiek argumentów, stanowi o jego nieodjrzałości badawczej. Mówiąc o wpływie orzecznictwa na rozwój regulacji prawnych należy wskazać konkretne orzecznictwo, a następnie prześledzić, czy i w jaki sposób znalazło ono odzwierciedlenie w postaci konkretnych zapisów normatywnych w treści prawa europejskiego jak i prawa krajowego. A orzecznictwo w tym zakresie TS jest dosyć pogałe, wystarczy chociażby wskazać takie obszary jak, zdefiniowanie pojęcia podmiotu prawa publicznego, określenie ram in house itp. W części tej zabrakło również przytoczenia poglądów literatury przedmiotu w omawianym zakresie. Przykładowo *A. Panasiuk, Ł. Jarocki, The Court of Justice of the European Union and its influence on european and national public procurement regulations : the case of Poland, European Procurement and Public Private Partnership Law Review 2017, vol. 12, nr 2.*

Mam pewne wątpliwości do tytułu podrozdziału piątego omawianej części rozprawy doktorskiej. Po pierwsze dyrektywa 2014/24/UE nie jest już nowa. Jak pokazują dotychczasowe doświadczenia dotyczące modernizacji dyrektyw odnoszących się do zamówień publicznych, to są one zmieniane mniej więcej co dziesięć lat, zatem możemy się spodziewać niedługo kolejnych zmian. Po drugie w tytule znajduje się odniesienie do wpływu dyrektywy na kształt systemu zamówień publicznych, zaś w treści tegoż podrozdziału znajdują się jedynie dywagacje dotyczące elektronicznych zamówień publicznych. Poza tym, dyrektywa 2014/24/UE doczekała się dość sporego orzecznictwa jak i była przedmiotem badań naukowych, dlatego też brakuje mi w tej części rozprawy doktorskiej odniesienia do prowadzonych w literaturze przedmiotu rozważań teoretycznych.

Tytuł podrozdziału szóstego również nie został poprawnie skonstruowany. Użycie w tytule sformułowania potocznego jakim jest „dyrektywy zamówieniowe”, nie powinno znaleźć się w treści, a tym bardziej w tytułach części rozprawy naukowej. Ponadto ta

część jest bardzo pobieżna jeżeli chodzi o wartości merytoryczne, objętościowo zajmuje jedynie 1,5 strony.

9.

W rozdziale czwartym recenzowanej rozprawy doktorskiej znalazły się informacje dotyczące rozwoju elektronicznych zamówień publicznych w systemie prawa polskiego. Doktorant prowadzi dość skrupulatną analizę rozwoju i ewolucji poszczególnych instrumentów prawnych wpływających na elektronizację zamówień publicznych. Prowadzone rozważania są poprawne pod względem merytorycznym jak i metodologicznym. Za szczególnie cenne należy uznać rozważania dotyczące planowanych zmian przepisów prawa zamówień publicznych, które mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. Doktorant w podsumowaniu prowadzonych rozważań formułuje właściwe wnioski, które nie napawają optymizmem, o czym może świadczyć stwierdzenie, że wszelkie istotne zmiany były wprowadzane pod koniec każdego przewidzianego przez unijnego prawodawcę etapu.

Z kolei rozdział piąty rozprawy doktorskiej odnosi się do kwestii elektronizacji zamówień publicznych w kontekście informatyzacji zamówień publicznych. Rozdział ten stanowi niejako podsumowanie prowadzonych badań przez Doktoranta. Prowadzone rozważania dotyczą poszczególnych aspektów zależności i wpływu elektronicznych zamówień publicznych na elektronizację administracji publicznej. Autor porusza takie aspekty jak:

- elektroniczne zamówienia publiczne a obowiązki podatkowe przedsiębiorców,
- elektroniczne zamówienia publiczne a obowiązki płatników składek na ubezpieczenia społeczne,
- elektroniczne zamówienia publiczne a obowiązki dokonywane za pośrednictwem Platformy Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych,
- elektroniczne zamówienia publiczne a obowiązki rejestracyjne przedsiębiorców,
- elektroniczne zamówienia publiczne a obowiązki przedsiębiorców dotyczące statystyki publicznej.

Jest to dość ciekawie opracowana część rozprawy doktorskiej. Dopelnieniem rozważań w niniejszym rozdziale jest przedstawienie badań prawnoporównawczych dotyczących procesu implementacji elektronicznych zamówień publicznych w prawie francuskim i

portugalskim, co niewątpliwie podnosi wartość prowadzonych badań. Za szczególnie wartościowe, należy uznać uwagi de lege ferenda dotyczące implementacji elektronicznych zamówień publicznych do polskiego systemu prawnego. Ostatecznie Doktorant dochodzi do poprawnych wniosków.

10.

Jakkolwiek pozytywna ocena rozprawy doktorskiej mgr. Marcina Żurawskiego nie budzi wątpliwości, to wypada jeszcze odnieść się do pewnych jej niedostatków. Niewątpliwie prowadzone w rozprawie doktorskiej rozważania są generalnie bardzo rzetelne merytorycznie, to jednak momentami brakowało autorowi rzetelności i dociekliwości naukowej (rozdział drugi i rozdział trzeci), w szczególności brak dostatecznie rozbudowanych teoretycznych rozważań dotyczących prezentowanych instytucji prawnych.

Analiza całości recenzowanej rozprawy doktorskiej mgr. Marcina Żurawskiego pozwala oczywiście na stwierdzenie, niezależnie od wskazanych wyżej niedostatków, iż stanowi ona bardzo interesujące studium badawcze z zakresu problematyki informatyzacji administracji publicznej. 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. Marcina Żurawskiego.

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.

