Prof. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Śląski w Katowicach

R E C E N Z J A

Rozprawy doktorskiej pani mgr Edyty Jóźwiak
pt. „Społeczne zamówienia publiczne w ujęciu prawnoporównawczym”
Olsztyn 2021 r., 305 stron maszynopisu.

I. Uwagi ogólne

Recenzowana praca doktorska jest opracowaniem obszernym, liczącym wraz z wykazami materiałów źródłowych oraz streszczeniami w języku polskim i angielskim 305 stron. W tekście zasadniczym, który liczy 248 stron Autorka przywołała 712 przypisów odsyłających do źródeł (w tym poglądów doktryny, aktów normatywnych oraz orzeczeń sądów i trybunałów), a dla zilustrowania omawianej problematyki zamieściła w pracy 5 tabel i 2 wykresy, opracowane samodzielnie na podstawie materiałów zgromadzonych w trakcie badań.

Na potrzeby niniejszej recenzji zostały zastosowane następujące kryteria i elementy oceny:

- trafność wyboru obszaru, przedmiotu badań i tematu rozprawy,
- oryginalność tez naukowych, złożoność celów badawczych, struktura rozprawy,
- przydatność praktyczna rozprawy,
- stopień realizacji założeń badawczych,
- skala uwag metodycznych i formalnych,
- konkluzja końcowa.

II. Ocena pracy przedłożonej do recenzji

1. Wybór tematu rozprawy doktorskiej należy uznać za niezwykle cenny zarówno z teoretycznego, jak i z praktycznego punktu widzenia. Recenzowana praca w wielu aspektach jest dziełem bardzo interesującym, a nawet nowatorskim. Temat,

forma, treść i zakres rozważanej problematyki, a także przyjęta metodologia i sformułowane wnioski zasługują na pozytywną ocenę. Autorka przedstawiła pracę oryginalną pod względem koncepcji merytorycznej – zwłaszcza, że problem wykluczenia społecznego i ubóstwa określane są jako jedne z ważniejszych kwestii społecznych współczesnego świata. Te dwa czynniki uznawane są za istotne przeszkody w tworzeniu dynamicznej gospodarki sprzyjającej wzrostowi zatrudnienia i większej spójności. Wspieranie osób defaworyzowanych na rynku pracy ma sprzyjać ich aktywizacji zawodowej, a jedną z form wpływu na ten rynek, która może zmienić podejście do zatrudniania przez pracodawców osób długotrwale bezrobotnych, bezdomnych czy niepełnosprawnych lub powyżej 50 roku życia są klauzule społeczne w zamówieniach publicznych. Klauzule te sprzyjają realizacji celów zarówno czynnej, jak i profilaktycznej pomocy społecznej i kształtowaniu nowego oblicza państwa opiekuńczego. Jak słusznie zauważa Doktorantka zamówienia publiczne mają znaczny udział w wydatkach rządowych w krajach należących do OECD i stanowią nieco poniżej 30%, co oznacza, że ten sposób wydatkowania środków powinien przyczyniać się do prawidłowej realizacji polityki zrównoważonego rozwoju. Z uwagi na wielkość zaangażowanych środków publicznych zamówienia mogą stanowić jeden z filarów prawidłowej gospodarki państwa, a dzięki klauzulom społecznym mogą być filarem działań prospołecznych i prośrodowiskowych.

Problem ten jest o tyle istotny, że polskie prawo zamówień publicznych pozostaje w immanentnym związku z unijnym porządkiem prawnym, a kwestie interpretacyjne tego prawa stanowiły wielokrotnie przedmiot rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ale także krajowych sądów powszechnych i administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego. Biorąc pod uwagę zasady konkurencyjności i niedyskryminacji wykonawców, ogromnego znaczenia nabiera kwestia czy w ogóle, a jeśli tak, to jakie standardy powinny być uwzględniane przy udzielaniu tego rodzaju zamówień publicznych. Zauważyć należy, że problematyka zamówień publicznych, chociaż była już wielokrotnie podejmowana i rozważana w różnych aspektach, to jednak Doktorantce udało się znaleźć nowe, dotychczas zupełnie nie opracowane wątki.

Zasadniczym założeniem Autorki pracy było udzielenie odpowiedzi na pytanie czy za pomocą społecznych zamówień publicznych można przeciwdziałać poszerzającemu się wykluczeniu społecznemu i czy ich zastosowanie może przyczynić się do rozwoju działalności prowadzonej przez sektor małych i średnich

przedsiębiorstw oraz podmiotów ekonomii społecznej. Ponadto Doktorantka zamierzała rozstrzygnąć czy za pomocą społecznych zamówień publicznych można pozytywnie oddziaływać na realizację innych polityk rządowych oraz wpływać na rozwój gospodarczy kraju.

Celem pracy było również rozważenie z jakich aspektów społecznych na gruncie nowej ustawy dotyczącej zamówień publicznych mogą korzystać zamawiający oraz wykonawcy i czy ich stosowanie do zamówień poniżej 130.000,- zł jest dopuszczalne na gruncie ustawy i czy stosowanie klauzuli zastrzeżonej pozwala na to, by wykazanie minimalnego procentowego wskaźnika zatrudnienia (30%) osób należących do grup społecznie marginalizowanych, czy też dany podmiot musi posiadać status zakładu pracy chronionej. Problemem badawczym była również próba odpowiedzi na pytanie czy podmiot, który wpisał w umowie spółki jako cel działania integrację społeczną jest bardziej predystynowany do wykonania zamówienia zastrzeżonego niż podmiot, który nie ma takiego zapisu, a faktycznie zatrudnia takie osoby i czy na gruncie nowych przepisów możliwe jest wykluczenie podmiotu z postępowania, jeśli nie spełnił przesłanek określonych w art. 94 ust 2 n.p.z.p., tzn. nie jest zakładem pracy chronionej lub spółdzielnią socjalną, ani podmiotem, którego głównym celem działalności jest społeczna i zawodowa integracja osób społecznie marginalizowanych i nie osiągnął procentowego wskaźnika zatrudnienia osób należących do jednej lub więcej kategorii osób wykluczonych.

Intencją Doktorantki było także dokonanie oceny systemu prawnego społecznych zamówień publicznych, rzeczywistego wykorzystania aspektów społecznych przy wydatkowaniu środków publicznych oraz stosowania zamówień do rozwiązywania bądź łagodzenia wykluczenia społecznego. Stąd też już we wstępie do dysertacji postawiła szereg pytań pomocniczych, które miały umożliwić zweryfikowanie zasadniczej tezy rozprawy, na które próbowała udzielić odpowiedzi w trakcie dalszych rozważań. Poruszana w pracy problematyka jest niezwykle istotna i aktualna ze względu zwłaszcza na to, że w polskich regulacjach pojawiły się przepisy dotyczące społecznych zamówień publicznych przejawiające się w klauzulach społecznych, a także w prospołecznych warunkach udziału i wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz społecznych kryteriach oceny ofert. Stąd też Autorka słusznie podkreśla, iż stosując społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne można zyskać miejsca pracy dla konkretnych

osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, wykorzystując klauzule zatrudnieniową, zastrzeżoną, propracowniczą lub usługową.

Biorąc pod uwagę zasadniczą tezę rozprawy Doktorantka podjęła próbę odnalezienia i wskazania skutecznych rozwiązań zawartych w obowiązujących przepisach oraz dokonała ich ocenę, a ponadto ukazała niedoskonałości, które należałoby – jej zdaniem – wyeliminować w odniesieniu do sposobów udzielania zamówień publicznych.

Tak sformułowane cele badawcze i postawiona na wstępie teza legły u podstaw zarówno koncepcji rozprawy i zakresu prowadzonych rozważań teoretycznych oraz prawnoporównawczych, jak i zastosowanych metod badawczych oraz umożliwiły Autorce przeprowadzenie interesujących rozważań w obrębie zakreślonego tematu pracy, który w sposób właściwy zarysowuje obszar badań.

Badanie problematyki społecznych zamówień publicznych Autorka poprzedziła rozważaniami teoretycznymi na temat idei Państwa opiekuńczego oraz charakterystyki ekonomii społecznej, podejmując także próbę zdefiniowania pojęcia ekonomii społecznej i jej genezy. Aby zrealizować założone cele Doktorantka poddała analizie dogmatycznej obowiązujące regulacje prawne oraz zapadłe na tle ich stosowania orzeczenia krajowych sądów zarówno administracyjnych, jak i powszechnych oraz trybunałów (TK i TSUE).

Podjęta próba kompleksowej analizy społecznych zamówień publicznych wymagała również zbadania rzeczywistych, realnych problemów występujących w praktyce stosowania przepisów regulujących tę instytucję. Autorka przeprowadziła badania stosując metody pozwalające na kompleksowe opracowanie postawionych problemów dotyczących łagodzenia wykluczenia społecznego. W dysertacji zastosowano metodę dogmatyczną, historyczną, jak również komparatystykę prawniczą, poddając badaniu regulacje prawa krajowego i konfrontując je z prawem unijnym opartym na dyrektywach. Autorka uznała, że biorąc pod uwagę odmienne podejście do społecznych zamówień publicznych i różnokierunkową interpretację tożsamych Dyrektyw warto ukazać regulacje obowiązujące nie tylko w Polsce, ale i w wybranych krajach UE i Wielkiej Brytanii.

Poddana analizie praktyka stosowania prawa zamówień publicznych pozwoliła na sformułowanie postulatów *de lege ferenda,* a tłem prowadzonych rozważań była analiza przepisów prawa, poglądy doktryny oraz orzecznictwo, co pozwoliło na

refleksję nad stanem nie tylko polskich regulacji i dokonanie oceny istniejących rozwiązań oraz sformułowanie wniosków pod adresem ustawodawcy.

Dysertacja składa się ze wstępu, czterech rozdziałów i zakończenia. Zasadnicze cele pracy, jak też przyjęte hipotezy badawcze zdeterminowały jej strukturę i konwencję przeprowadzonych wywodów. To z kolei spowodowało, że Autorka przeprowadziła szczegółową analizę z wykorzystaniem wskazanych wyżej metod badawczych.

2. Treść pracy odpowiada w pełni jej tytułowi, który sformułowany został w sposób komunikatywny, oddając należycie najistotniejsze elementy tej treści. Nie budzi zastrzeżeń pod względem metodologicznym struktura rozprawy złożonej z czterech rozdziałów, poprzedzonych wstępem i opatrzonych zakończeniem. Dobrym rozwiązaniem, zwiększającym przejrzystość rozważań jest zamieszczenie na końcu każdego rozdziału krótkiego podsumowania, zawierającego cząstkowe wnioski.

Kolejność rozdziałów recenzowanej rozprawy nie budzi wątpliwości. Stanowią one logiczny ciąg zdarzeń i odzwierciedlają ewolucję polskiego ustawodawstwa w tym zakresie. Rozdział pierwszy stanowi wprowadzenie do właściwych rozważań. Trudno bowiem analizować aktualny stan ustawodawstwa polskich regulacji prawnych, opartych na prawie Unii Europejskiej, bez odniesienia się do istoty i źródeł prawa zamówień publicznych. W rozdziale tym Autorka przedstawiła teoretyczne rozważania na temat rozwoju myśli społecznej i początków kształtowania się ekonomii społecznej oraz idei państwa opiekuńczego. Odniosła się też do działań podejmowanych na szczeblu unijnym, które odnoszą się do przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu ze szczególnym uwzględnieniem dyrektyw zamówieniowych. Rozdział drugi z kolei poświęcony został ogólnej charakterystyce zamówień publicznych oraz stosowanych w ich ramach aspektów społecznych. Znaczną część tego rozdziału stanowi opis dyrektyw unijnych wprowadzających możliwość stosowania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych. Doktorantka omówiła również wpływ orzeczeń TSUE na kształt obecnie obowiązującej w Polsce regulacji. Natomiast w rozdziale trzecim przedstawione zostały zasady stosowania klauzul społecznych i innych rozwiązań uwzględniających kwestie społeczne. W pierwszej kolejności Autorka omówiła rodzaje klauzul społecznych, a następnie inne instrumenty spełniające założenia społeczne odpowiedzialnych zamówień publicznych. Rozdział kończą rozważania dotyczące

zamówień publicznych jako narzędzi wzrostu, które sprzyjają włączeniu społecznemu oraz wspieraniu przedsiębiorczości, zwłaszcza w sektorze MŚP.

Ostatni rozdział pracy poświęcony został przeglądowi rozwiązań stanowiących odstępstwo od ogólnych zasad zamówień publicznych, przyjętych w poszczególnych państwach UE pozwalających na zastosowanie dodatkowych kryteriów wyboru wykonawcy z uwagi na ważne względy społeczne. Dla badań komparatystycznych Doktorantka wybrała sześć krajów kierując się kryterium PKB *per capita*, poziomem zadowolenia mieszkańców z życia w danym kraju oraz otwartością kulturalną i poszanowaniem praw jednostki, a także momentem przystąpienia do UE. W rezultacie wybrała Francję, Niemcy, Holandię, Danię, Republikę Czeską i W2ielką Brytanię, która co prawda do UE już nie należy, ale jest państwem, które w największym zakresie dokonało implementacji dyrektyw zamówień do swojego porządku prawnego.

Pracę kończy podsumowanie zawierające wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*. Zawarte w podsumowaniu konkluzje wraz z rezultatami uzyskanymi w wyniku przeprowadzonych analiz dotyczących kolejno omawianych w dysertacji zagadnień, przesądziły o pozytywnej weryfikacji postawionych na wstępie hipotez rozprawy oraz pozwoliły na opracowanie propozycji zmian w zakresie obowiązujących regulacji prawnych. Podkreślić należy, że Autorka analizuje postawiony problem z punktu widzenia materialnego, procesowego i ustrojowego, co jest w pełni uzasadnione teoretycznie. Z całą pewnością pozytywny wpływ na to ma dobra znajomość przepisów, poglądów doktryny, orzecznictwa, a także rozwiązań obowiązujących w innych krajach, co widoczne jest w licznych fragmentach rozprawy, dając możliwość nieco innego, niż w tradycyjnym ujęciu, podejścia do rozwiązywania bądź interpretacji niektórych zjawisk. Na podkreślenie zasługuje „chłodna" narracja i dystans do zgromadzonych wyników badań. Zgodzić należy się z Doktorantką, że szczególnie interesujące byłyby badania prawno-porównawcze w zakresie przepisów poszczególnych państw członkowskich UE, które regulują obowiązek zamówieniowy odnośnie do zakupów o wartości podprogowej i nie są objęte zakresem obowiązywania dyrektyw.

3. Poza generalną zgodnością z wymogami ustawowymi, recenzowana rozprawa posiada także wiele innych zalet. Na szczególne podkreślenie zasługuje zwłaszcza swoboda oraz szeroki zakres źródeł, którymi posługuje się Autorka w swojej dysertacji. Imponujący jest też zakres różnego rodzaju orzeczeń sądów i trybunałów,

wykorzystany w recenzowanej pracy. Dobrze świadczy to o kwalifikacjach merytorycznych i samodzielności naukowej Autorki rozprawy. Praca jest dobrze udokumentowana poglądami doktryny, umiejętnie dobranymi wyrokami TSUE, wyrokami i postanowieniami Trybunału Konstytucyjnego, sądów powszechnych i administracyjnych oraz Krajowej Izby Odwoławczej, a także aktami prawnymi prawa krajowego, prawa UE oraz prawa międzynarodowego. Na uznanie zasługuje trud zebrania i umiejętnego wykorzystania tak wielu źródeł, co dowodzi nie tylko dużego nakładu pracy ze strony Pani mgr Edyty Jóźwiak, ale również bardzo dobrej znajomości podjętego tematu oraz sumienności w jego rozwiązaniu.

Myśli formułowane są w sposób w pełni zrozumiały. Autorka dysertacji wypowiada się z łatwością, jasno i z dbałością o poprawność językową. Sposób prowadzenia rozważań nie budzi zastrzeżeń, wywody są dojrzałe i rzetelnie udokumentowane, a poglądy i oceny wyważone i dobrze uzasadnione. Podjęte zadanie doktorskie nie należało do łatwych, ale przyjęte metody badawcze oraz właściwie dobrane źródła umożliwiły wyciągnięcie prawidłowych wniosków. Oceniana dysertacja jest pracą dojrzałą, poprawną warsztatowo, wartościową merytorycznie i przydatną w praktyce. Zaproponowane przez Autorkę rozwiązania *de lege ferenda* mogą stanowić podstawę do zmian legislacyjnych, które powinny zostać przeprowadzone.

III. Uwagi szczegółowe

1. Recenzowana praca obejmuje – jak już wskazano – cztery rozdziały merytoryczne, poprzedzone wstępem oraz opatrzone zakończeniem, zawierającym wnioski płynące z jej treści. Autorka umiejętnie prowadzi wywód, korzystając z przyjętych metod badawczych, z uwzględnieniem zgromadzonej literatury przedmiotu oraz powołanych aktów prawnych, a także orzeczeń trybunałów i sądów. Dokonane oceny i wnioski nie budzą zastrzeżeń.

Recenzowaną rozprawę cechuje głównie problemowe ujęcie. Rozważania podporządkowane są założonym celom rozprawy i służy temu zarówno jej układ merytoryczny, jak i redakcyjny. Przedłożona mi dysertacja pod względem merytorycznym zasługuje na pozytywną ocenę, a z zawartymi w niej uwagami i wnioskami Autorki należy się zgodzić. W wielu przypadkach wskazują one na samodzielność myślenia, bardzo dobre merytoryczne przygotowanie, znajomość

omawianej problematyki i kompetencje Doktorantki, która ujawniła również cechę niezwykle ważną dla naukowca, jaką jest samodzielność poszukiwań, a wywody potwierdzają roztropność w zakresie proponowanych rozwiązań. Na podkreślenie zasługuje także niezwykła staranność redakcyjna dysertacji.

Ogólne zadowolenie z lektury recenzowanej rozprawy nie zwalnia jednak recenzenta od obowiązku zadawania pytań i podniesienia kwestii, które w przedstawionym ujęciu wydają się być dyskusyjne, albo nie całkiem jasne. Mając zatem na uwadze przedstawione w pracy aspekty chciałabym poznać stanowisko Doktorantki czy w Jej ocenie – faktycznie społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne wpływają na tworzenie nowych miejsc pracy i czy osoby wykluczone, pozostające długo bez pracy, są faktycznie zainteresowane podjęciem zatrudnienia. Tym bardziej, że w Polsce mamy już do czynienia z trzecim pokoleniem, w którym ani dziadek, ani ojciec, ani syn nigdy nie pracowali i korzystając ze wsparcia z pomocy społecznej nie są zainteresowani podjęciem zatrudnienia.

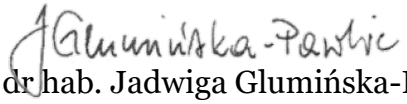
Interesuje mnie także czy społeczne kwestie w zamówieniach publicznych nie naruszają ogólnej zasady dyskryminacji w prawie UE i czy bałaby Pani w stanie wskazać bariery, które Pani zdaniem aktualnie utrudniają wdrażanie koncepcji społecznych zamówień publicznych?

2. Jak w każdej rozprawie naukowej, także i w recenzowanej pracy, zdarzają się elementy słabsze, dyskusyjne, a nawet wynikające ze zwykłych niedopatrzeń autorskich. Przykrym obowiązkiem recenzenta jest ich wskazywanie, często zaraz po podkreślaniu „szczególnych osiągnięć" rozprawy; ich celem jest jednak dążenie do eliminacji błędów w przyszłej pracy naukowej oraz do utrwalenia w świadomości Autorki recenzowanej rozprawy, że napisała niezłą pracę, jednak daleko Jej jeszcze do doskonałości i musi się w przyszłości wiele nauczyć. Obszerność recenzowanej rozprawy nie może usprawiedliwić błędów redakcyjno-językowych, typu: błędy gramatyczne, literówki, błędy interpunkcyjne itp. Sprawdzić należy także płeć autorów przywoływanych publikacji („J. Blicharz" nie jest mężczyzną – to Pani prof. dr hab. Jolanta Blicharz z UWr [przypis nr 59 na s. 28]). Zwłaszcza, że ma to znaczenie w pracy prawniczej „gdzie każde słowo, a nawet symbol się liczy". Dlatego przed złożeniem pracy warto ją jeszcze raz przeczytać, bo doświadczenie uczy, że niezależnie od tego, czy autorka pisze rozprawę doktorską dwa lata, czy lat dwadzieścia, zawsze brakuje jej dwóch dni na wykonanie autokorekty.

IV. Konkluzja.

Zgłoszone wyżej uwagi nie umniejszają w żadnym stopniu pozytywnej oceny recenzowanej rozprawy. Większość z nich ma charakter polemiczny. Uważam, że zarówno ogólna koncepcja pracy, przyjęty sposób argumentowania i ocen, jak też rozważania i analizy szczegółowe rozwijane w kolejnych rozdziałach zasługują na uznanie.

Stosownie do standardów sformułowanych przez ustawodawcę stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska jest twórczym, wartościowym opracowaniem, potwierdzającym umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez Doktorantkę. Pani mgr Edyta Jóźwiak wykazała się dobrą wiedzą teoretyczną w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne oraz sformułowała ważny problem naukowy, który następnie rozwiązała w oryginalny sposób. Zarówno dobór tematu, konstrukcja pracy, przeprowadzone badania, a także poprawne argumentowanie, wnioskowanie i kompleksowość analizy, bez wątpienia czynią zadość wymogom określonym w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w dniu przedłożenia mi jej do recenzji (przy uwzględnieniu przepisów wprowadzających w życie ustawę prawo o szkolnictwie wyższym i nauce). Praca doktorska pani magister Edyty Jóźwiak w pełni odpowiada ustawowym wymogom stanowiąc oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i wykazując jednocześnie ogólną wiedzę teoretyczną Autorki i umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. W związku z powyższym uzasadnione będzie dopuszczenie mgr Edyty Jóźwiak do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.



Katowice, 28 stycznia 2022 roku Prof. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic