

Warszawa, dnia 28 grudnia 2022 r.

Prof. dr hab. Andrzej Panasiuk

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Marcina Matczaka pod tytułem
„Efektywność energetyczna w systemie zamówień publicznych”**

1.

Recenzowana rozprawa doktorska mgr. Marcina Matczaka nosi tytuł „*Efektywność energetyczna w systemie zamówień publicznych*” Spis treści obejmuje standardowe jednostki redakcyjne: wstęp cztery rozdziały, podsumowanie z zakończeniem i bibliografię – solidnie opracowaną. Wszystkie rozdziały mają charakter merytoryczny i są bezpośrednio związane z tytułem pracy. Rozprawa doktorska liczy dokładnie 210 stron, 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. Co prawda w literaturze przedmiotu możemy odnaleźć pozycje monograficzne poświęcone najogólniej efektywności energetycznej (np. M. Czarnecka, T. Ogórek, *Prawo energetyczne. Efektywność energetyczna* Tom I Wydawnictwo C.H. Beck 2022 r., czy choćby szereg pozycji poruszających tą problematykę min. autorstwa J. Górzyńskiego, Z. Parczewskiego), brak było jednak opracowań naukowych, które zawierałyby tak szczegółowe i pełne rozważania w ujęciu efektywności energetycznej w systemie zamówień publicznych. 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 Matczaka jest interesujący, ponieważ stanowi on nie tylko kluczowy problem teoretyczny, ale ma jednocześnie znaczenie czysto praktyczne. Wymiar praktyczny poruszanej problematyki przekłada się na nasze poczucie bezpieczeństwa

energetycznego, szczególnie jest to istotne w okresie pogłębiającego się kryzysu energetycznego, galopujących cen energii elektrycznej oraz rosnących wymogów związanych z ochroną środowiska. Problematyka recenzowanej pracy doktorskiej jest również interesująca z punktu widzenia teoretycznych rozważań dotyczących wykorzystania narzędzi zamówień publicznych do osiągnięcia poza zakupowych celów w tym między innymi wzrostu efektywności energetycznej. Obserwujemy w ostatnim okresie rozwoju europejskich zamówień publicznych zwiększający się nacisk na wykorzystywanie zamówień do osiągnięcia poza zakupowych celów, takich jak ochrona środowiska, ochrona rynków pracy, czy też rozwój innowacyjności gospodarki. Dlatego też pojawiające się pomysły w kolejnych pakietach dyrektyw unijnych poświęconych zamówieniom publicznym, stanowią niemałe wyzwanie dla ustawodawstw państw członkowskich UE. Poruszana problematyka rozprawy doktorskiej jest o tyle ważna i istotna, gdyż może skłonić z jednej strony do refleksji podmioty udzielające zamówień publicznych, do zwiększenia efektywności udzielanych zamówień publicznych w pryzmacie efektywności energetycznej, z drugiej zaś strony pokazuje ustawodawcy potencjalne ograniczenia zwiększenia tejże efektywności.

3.

Głównym celem badawczym rozprawy doktorskiej mgr. Marcina Matczaka jest przeprowadzenie szczegółowej analizy możliwości zwiększenia efektywności energetycznej wykorzystując instrumenty prawne przewidziane przepisami zamówień publicznych w ujęciu systemowym. Autor postanowił zweryfikować w recenzowanej rozprawie doktorskiej hipotezę, że efektywność energetyczna w systemie zamówień publicznych Unii Europejskiej została uregulowana ze szczególnym uwzględnieniem jej wymiaru ekonomicznego z niedostatecznym zaś uwzględnieniem jej wymiaru ekologicznego. W celu weryfikacji postawionej hipotezy, autor stara się odpowiedzieć w swojej rozprawie doktorskiej min. na następujące pytania badawcze:

- czy efektywność energetyczna została uregulowana w aktach prawnych UE regulujących politykę klimatyczną, jako instrument realizacji celów ekologicznych, czy ekonomicznych?

- czy system zamówień publicznych został uregulowany w sposób adekwatny do realizacji założeń polityki klimatyczno-energetycznej UE w zakresie efektywności energetycznej?

W swoich badaniach doktorant odnosi się do pojęcia, system zamówień publicznych, przyjmując szerokie rozumienie tego pojęcia, poprzez uznanie oprócz klasycznych zamówień, również przedsięwzięcia w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego jak i koncesji na roboty budowlane lub usługi. I słusznie. Jednakże dosyć skąpo sięga do bogatych rozważań teoretycznych doktryny w tym zakresie, co niewątpliwie zubaża rozprawę.

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

Autor ograniczył swoje rozważania do klasycznych zamówień publicznych oraz do partnerstwa publiczno-prywatnego. O ile wyłączenie zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa jest ze wszech miar słuszne, o tyle wyłączenie już np. koncesji, może być dyskusyjne. Ograniczenie badań do wybranych form udzielania zamówienia publicznego, zgodnie z intencją autora, wynikało z obowiązku stosowania procedur prawa zamówień publicznych. A przecież wyboru koncesjonariusza można dokonać również stosując procedury przewidziane przepisami prawa zamówień publicznych.

4.

W rozprawie doktorskiej mgr. Marcina Matczaka zostały prawidłowo dobrane i zastosowane metody badawcze. Po pierwsze, podstawową metodą badawczą która została wykorzystana była metoda prawnodogmatyczna, która została dopełniona metodą prawnoporównawczą. Wykorzystanie metody prawnodogmatycznej pozwoliło autorowi rozprawy przeprowadzić dokładną analizę i ocenę skuteczności obowiązujących regulacji prawnych oraz wykorzystywanych w praktyce wybranych instrumentów wykorzystywanych przy udzielaniu zamówień publicznych. Natomiast metoda prawnoporównawcza pozwoliła na sięgnięcie do rozwiązań prawnych wykształconych w innych systemach prawnych, dając możliwość autorowi rozprawy, sformułować odpowiednie wnioski.

W rozprawie doktorskiej wykorzystano 145 pozycji literatury przedmiotu (w tym min. raportów NIK, sprawozdań Prezesa UZP),¹¹ orzeczeń różnych sądów w tym Krajowej Izby Odwoławczej, oraz 73 akty normatywne. Ponadto rozprawa doktorska została wzbogacona o informacje pozyskane z dokumentacji 9 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i wyboru partnera prywatnego. O dość dobrym warsztacie naukowym świadczy tutaj sporządzenie aż 601 przypisów.

5.

Układ rozprawy doktorskiej mgr. Marcina Matczaka 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 czterech rozdziałów merytorycznych poprzedzonych wstępem i zakończonych podsumowaniem nie budzi zastrzeżeń pod względem metodologicznym.

6.

Rozdział pierwszy rozprawy doktorskiej został poświęcony zdefiniowaniu problematyki polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej. O ile założenie omówienia podstawowych pojęć omawianych w dalszych częściach rozprawy, jest poprawne, o tyle sposób ich omówienia pozostawia trochę do życzenia. W rozdziale tym autor zajmuje się kwestiami związanymi z celami polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej, w tym między innymi wpływem polityki ONZ na politykę klimatyczno-energetyczną UE, jak również konsekwencjami zwiększenia efektywności energetycznej w gospodarce. Doktorant przedstawia w sposób wyczerpujący działania w tym zakresie, przytaczając odpowiednie regulacje prawne. Brakuje jednak większego odniesienia do stanowiska doktryny, ocen, opinii, jak również poglądu samego autora. Za poprawne należy uznać spostrzeżenie autora, że efektywność energetyczna służy poprawie efektywności ekonomicznej. Co prawda wykorzystanie celów poza zakupowych w procedurach zamówień publicznych zawsze będzie wiązało się ze wzrostem ceny oferowanego przedmiotu zamówienia. Jak słusznie doktorant zauważa, że efektywność energetyczna jawi się jako instrument realizacji celów ekologicznych polityki klimatyczno-energetycznej UE, zaś zamówienia publiczne są jednym z narzędzi jej wspierania.

W rozdziale drugim recenzowanej rozprawy doktorskiej, znalazły się rozważania dotyczące możliwości wykorzystania zamówień publicznych jako instrumentu prawnego w zakresie zwiększenia efektywności energetycznej usług, dostaw i robót budowlanych. Za bardzo poprawne należy uznać rozważania zawarte w trzech pierwszych częściach omawianego rozdziału, gdzie autor dochodzi do wniosku, że akty prawa wtórnego UE dotyczące pośrednio efektywnych energetycznie zamówień publicznych nie są konsekwentne w swojej treści oraz celu, który należy osiągnąć. Widać, że autor porusza się dość swobodnie w opisywanej problematyce. Z kolei w części czwartej omawianego rozdziału, autor słusznie konkluduje, że w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych nie przewidziano wprost instrumentów prawnych mających służyć zwiększeniu efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia. To jednak jego rozważania w tym zakresie, są dość lakoniczne, pozbawione odniesienia się do poglądów doktryny w tym zakresie. Zupełnie inaczej wyglądają rozważania autora w odniesieniu do analizy prawa krajowego regulującego problematykę zamówień publicznych. W tej części autor wskazuje na możliwe elementy postępowania o zamówienie publiczne w których można uwzględnić rozwiązania dotyczące efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia (opis przedmiotu zamówienia, warunki udziału wykonawców w postępowaniu, kryteria oceny ofert, koszt cyklu życia), dokładnie je analizując. Zgodzić się należy z wnioskiem jaki wypływa z przeprowadzonej analizy, że przepisy odnoszące się do aspektów ekologicznych są niemal w całości fakultatywne, co przekłada się na małą częstotliwość ich wykorzystywania w praktyce. Mimo powyższych uwag prowadzone rozważania są poprawne merytorycznie, zaś autor sięga dość swobodnie do poglądów doktryny prawa administracyjnego.

W rozdziale trzecim, autor koncentruje się na znalezieniu odpowiedzi, na ile zamówienia publiczne są efektywnym narzędziem prawnym do zwiększenia efektywności energetycznej nabywanych zamówień publicznych. Do prowadzonych rozważań autor zastosował metodę prawnoporównawczą, dokonując analizy rozwiązań w wybranych państwach członkowskich UE. Wątpliwości może budzić struktura wewnętrzna przedmiotowego rozdziału, bowiem autor znaczną część rozważań poświęca wybranym przykładom zamówień udzielanych przez polskich zamawiających, dość obszernie rozpisuje się w obszarze działań zamawiających niemieckich, zaś pozostałym pięciu państwom poświęca zaledwie 2,5 strony. Pomimo to, w części poświęconej doświadczeniom polskich zamawiających, autor wysnuwa dość ciekawe wnioski, dotyczące faktycznych możliwości egzekwowania właściwych działań od wykonawcy na poziomie zadeklarowanym w złożonej

ofercie. Pozytywnie należy ocenić rozważania autora prowadzone w omawianym rozdziale, a w szczególności wnioski dotyczące możliwości efektywnego wykorzystywania instrumentów prawnych zamówień publicznych do zwiększania efektywności energetycznej. Autor zwraca słuszną uwagę na fakt, iż rozwiązania prawa zamówień publicznych, zawierają wyraźną dysproporcję między aspektem ekonomicznym a ekologicznym efektywności energetycznej. Utraconych szans dla środowiska spowodowanych nieprawidłową realizacją zamówienia nie da się zrekompensować poprzez zastrzeżone kary umowne czy inne konsekwencje finansowe wyciągane wobec wykonawców. Zdaniem autora, brak jednolitych standardów w tym względzie powoduje, że państwa członkowskie UE bardzo różnie podchodzą do uwzględnienia efektywności energetycznej w swoich krajowych systemach prawa. Należy pochwalić autora recenzowanej pracy, za dość wnikliwą analizę badanej problematyki, uzupełnionej o wyniki raportów NIK.

W czwartym rozdziale recenzowanego opracowania, autor stawia wprost pytanie, czy system zamówień publicznych został uregulowany w sposób adekwatny do realizacji założeń polityki klimatyczno-energetycznej UE w zakresie efektywności energetycznej. Autor stara się dość sprawnie dokonać oceny, na ile regulacje prawne zamówień publicznych zawierają instrumenty umożliwiające skuteczne kreowanie rozwiązań prowadzących do wzrostu efektywności energetycznej. W celu uzyskania odpowiedzi na postawione w tym rozdziale pytania badawcze, autor analizuje min. dane statystyczne dostępne w sprawozdaniach Prezesa UZP z funkcjonowania systemu zamówień publicznych. Tu jednak kończy swoją analizę na sprawozdaniu za 2020 rok. Szkoda, że autor nie sięgnął jeszcze chociaż do sprawozdawczości za 2021 rok z funkcjonowania systemu zamówień publicznych. Analizowane przez doktoranta dane statystyczne, można również odnaleźć w co miesięcznych informatorach wydawanych przez Prezesa UZP. Mimo powyższych uwag prowadzone rozważania są poprawne merytorycznie, zaś autor w tej części rozprawy dochodzi do słusznych wniosków, stwierdzając, że zamówienia publiczne nie przyczyniają się w znacznym stopniu do realizacji polityki klimatyczno-energetycznej UE w zakresie efektywności energetycznej. Wynika to przede wszystkim, zdaniem autora, po pierwsze z nie dostosowania aktualnych rozwiązań prawnych do realizacji tego celu, a po drugie, z pozostawienia zamawiającym dość dużej dowolności ich stosowania. W konkluzji niniejszego rozdziału, autor stwierdza, że przepisy o zamówieniach publicznych nie są adekwatne do zwiększania efektywności energetycznej gospodarki w drodze udzielania zamówień przez zamawiających. Trudności powstają w związku z brakiem dostatecznej wiedzy zamawiających w przedmiotowym zakresie, a przez to i brakiem

doświadczenia oraz dobrych praktyk. Wyciągnięte wnioski z przeprowadzonej przez doktoranta analizy, są jak najbardziej słuszne, niemniej jednak zabrakło doktorantowi wystarczającej staranności i dociekliwości naukowej, by wskazać na możliwości niektórych instytucji, które mogą zmienić sytuację w badanym obszarze. Szkoda, że doktorant w tej części swojego opracowania nie odniósł się do kwestii możliwości jakie daje polityka publiczna jaką jest polityka zakupowa państwa, czy też zrealizowana już w latach 2017-2022 polityka rozwoju PPP w Polsce.

Za bardzo wartościowe należy uznać przedstawione przez Pana mgr. Marcina Matczaka propozycje zmian w prawie unijnym oraz prawie krajowym, które zwiększały by efektywność wykorzystywania tych regulacji do zwiększenia efektywności energetycznej (wnioski de lege ferenda). Ponadto, autor rozprawy nie poprzestaje na sformułowaniu tylko wniosków de lege ferenda, lecz proponuje również do wykorzystania dobre praktyki w badanym przez siebie obszarze.

7.

Jakkolwiek pozytywna ocena rozprawy doktorskiej mgr. Marcina Matczaka 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 w szczególności brak dostatecznie rozbudowanych teoretycznych rozważań dotyczących prezentowanych zagadnień i instytucji prawnych. Analiza całości recenzowanej rozprawy doktorskiej mgr. Marcina Matczaka pozwala oczywiście na stwierdzenie, niezależnie od wskazanych wyżej niedostatków, iż stanowi ona bardzo interesujące studium badawcze z zakresu problematyki efektywności energetycznej w systemie 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. Marcina Matczaka.

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.

