

dr hab. Mirosław Pawełczyk, prof. UŚ

Katowice, 13.01.2023 r.

Instytut Nauk Prawnych

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Śląski

R E C E N Z J A

rozprawy doktorskiej mgra Marcina Matczaka

pt. „Efektywność energetyczna w systemie zamówień publicznych”

przygotowanej w Katedrze Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Prawa
i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego pod kierunkiem
prof. zw. dr hab. Marii Królikowskiej-Olczak oraz promotora pomocniczego
– dr Anny Górczyńskiej w dyscyplinie nauki prawne

Przedmiotem recenzji jest rozprawa doktorska mgra Marcina Matczaka pt. „Efektywność energetyczna w systemie zamówień publicznych”. Praca powstała pod kierunkiem prof. zw. dr hab. Marii Królikowskiej-Olczak oraz promotora pomocniczego w dyscyplinie nauki prawne – dr Anny Górczyńskiej. Niniejszą recenzję sporządzono na podstawie art. 187 i n. ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1668, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 574), zakładając iż rozprawa prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie a przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.

I. Uwagi ogólne, ocena tematyki, koncepcji i wybór tematu

Celem polityki energetycznej Polski jest bezpieczeństwo energetyczne, przy zapewnieniu konkurencyjności gospodarki, efektywności energetycznej i zmniejszenia oddziaływania sektora energii na środowisko. Poprawa efektywności energetycznej stanowi jeden z celów szczegółowych Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. Jak wskazano:

Poprawa efektywności energetycznej jest działaniem wieloobszarowym, przynoszącym pozytywne efekty we wszystkich sektorach gospodarki i społeczeństwu. Pośrednio wpływa na bezpieczeństwo

energetyczne, ze względu na ograniczenie zapotrzebowania na paliwa i energię oraz import surowców. Działania proefektywnościowe pozwalają na oszczędność energii, jak również bardziej elastyczne jej wykorzystanie. **Powyższe ma bezpośredni wpływ na minimalizację wpływu sektora energii na środowisko, poprzez ograniczenie emisji zanieczyszczeń oraz gazów cieplarnianych, zmniejszenie eksploatacji krajowych zasobów, redukcję odpadów oraz ich powtórne wykorzystanie w obiegu cyrkularnym.** Wszystkie te efekty zostaną osiągnięte przy jednoczesnym niezakłóconym rozwoju gospodarczym¹.

Rząd zauważa więc istotne znaczenie skutecznego promowania działań w kierunku zwiększenia efektywności. Podkreśla także wzorcową rolę sektora publicznego w tym procesie:

Działania proefektywnościowe mogą mieć szeroki zakres – od termomodernizacji, przez nabywanie produktów i urzędzeń, pojazdów i świadczenie usług o niskim zużyciu energii (tzw. zielone zamówienia publiczne, także uwzględniające rozwiązania innowacyjne i przedkomercyjne), po wdrażanie systemu zarządzania środowiskowego, czy systemu zarządzania energią. Rozwijane będą także przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, w szczególności w zakresie oświetlenia ulicznego. Kluczowe zadania w tym obszarze określa ustawa o efektywności energetycznej, ale warto zauważyć, że dodatkowe oddolne działania będą wpływać na zwiększenie skuteczności w tym obszarze².

Nie sposób więc nie zgodzić się z Doktorantem, iż efektywność energetyczna jest jednym z kluczowych obszarów zarówno krajowej, jak i unijnej polityki klimatyczno-energetycznej, a zielone zamówienia publiczne mają istotne znaczenie w procesie jej wdrażania. Dlatego też tematyka pracy w praktyce może pomóc wytyczyć odpowiednią ścieżkę dalszego kształtowania systemu zamówień publicznych.

Problematyka pracy zawarta jest w jednej hipotezie badawczej wraz z towarzyszącymi jej pytaniami badawczymi. Założenia te kształtują się następująco:

A. Hipoteza główna

Efektywność energetyczna w systemie zamówień publicznych Unii Europejskiej została uregulowana ze szczególnym uwzględnieniem jej wymiaru ekonomicznego, z niedostatecznym zaś uwzględnieniem jej wymiaru ekologicznego.

¹ Załącznik do uchwały nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r. – Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. (M. P. z 2021 r., poz. 264), s. 75.

² Tamże, s. 77.

B. Pytania badawcze

- 1) *Czy efektywność energetyczna została uregulowana w aktach prawnych regulujących politykę klimatyczno-energetyczną Unii Europejskiej jako instrument realizacji celów ekologicznych czy ekonomicznych?*
- 2) *Czy istnieją kryteria ustanowienia obligatoryjnych i fakultatywnych obowiązków zamawiających w zakresie efektywności energetycznej w prawie wtórnym Unii Europejskiej?*
- 3) *Czy do potrzeb udzielania zamówień publicznych zwiększających efektywność energetyczną w Unii Europejskiej przewidziano instytucje prawne zapewniające ich skuteczność na etapie finansowania, udzielania i realizacji zamówienia?*
- 4) *Czy system zamówień publicznych został uregulowany w sposób adekwatny do realizacji założeń polityki klimatyczno-energetycznej UE w zakresie efektywności energetycznej?*

Każde z postawionych pytań badawczych jest weryfikowane w pojedynczym rozdziale, co sprzyja przejrzystości wyводу.

Warto także zaznaczyć, że praca uwzględnia stan prawny na dzień 1 marca 2022 r. i nie obejmuje skutków wybuchu konfliktu zbrojnego między Federacją Rosyjską a Ukrainą. Jak wskazuje Autor (s. 13):

W stanie prawnym, jaki został przyjęty dla niniejszej rozprawy doktorskiej, nie zdołano dokonać żadnych istotnych zmian w tym przedmiocie; eksperci zajmują jednak dwojakie stanowiska co do przyszłości energetyki w Unii. Według jednego stanowiska, należy się spodziewać nie tylko zwiększenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii w gospodarce, lecz także powrotu do źródeł energii, od których w ostatnich latach odchodzono, w tym do energii jądrowej. Występuje też jednak stanowisko, według którego wystąpienie tego konfliktu zbrojnego i będąca jego konsekwencją rezygnacja z dostaw surowców energetycznych z Rosji doprowadzi do jeszcze większej determinacji UE w osiągnięciu neutralności klimatycznej, zgodnie z dokumentami strategicznymi przedstawionymi w niniejszej rozprawie doktorskiej.

Jak wiemy prognozy te sprawdziły się – sytuacja geopolityczna i gospodarcza wpłynęła wprost na odejście od typowej aksjologii polityki klimatycznej na rzecz zapewnienia stałości i pewności dostaw energii. Zaznaczyć jednak należy, że zamknięcie pracy w ramach poprzedzających konflikt zbrojny nie wpłynęło na jakość wyводу naukowego, zwłaszcza iż z zakresu pracy wyłączono kwestie dotyczące zamówień publicznych w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa.

II. Ocena konstrukcji pracy

Praca doktorska składa się z 210 stron maszynopisu. Układ dysertacji obejmuje cztery rozdziały, wstęp i zakończenie. Zawiera także załączniki, bibliografię oraz wykaz aktów prawnych. Wstęp określa skrótowo przedmiot badań, omawiając pokrótce kształtowanie się koncepcji zrównoważonego rozwoju, na której podwalinach budowana jest polityka klimatyczno-energetyczna, zarówno unijna jak i krajowa. Następnie przechodzi do zagadnienia efektywnego gospodarowania środkami publicznymi ze szczególnym uwzględnieniem wsparcia *Green Public Procurement*, a więc realizacji celów nie tylko o charakterze ekonomicznym. Założenia te w idealny sposób łączą się z ideą poprawy efektywności energetycznej, pozwalającą na osiągnięcie celów finansowych i środowiskowych równocześnie. Na gruncie tego założenia ukształtowano pytanie badawcze stanowiące oś pracy – czy normy prawne przewidziane w regulacji prawa zamówień publicznych rzeczywiście przewidują rozwiązania adekwatne do osiągnięcia wszystkich celów, jakie stawia się przed przedsięwzięciami służącymi poprawie efektywności energetycznej?

Wprowadzenie zawiera także krótkie wprowadzenie terminologiczne, definiując tytułowy „system zamówień publicznych” – Doktorant na łamach pracy przychyliła się do szerszego rozumienia tego pojęcia, prezentowanego przez A. Powałowskiego, E. Przeszło i H. Wolską, obejmującego swoim zakresem nie tylko zamówienia publiczne *sensu stricto*, ale także partnerstwo publiczno-prywatne i koncesję na roboty budowlane lub usługi. Powyższe ma znaczący wpływ na zakres recenzowanej rozprawy.

Następnie Autor przechodzi do próby zdefiniowania „efektywności energetycznej”. Pojawia się także zaznaczenie odrębności pojęcia „energooszczędność”, osłabione jednakże stwierdzeniem, iż „na potrzeby niniejszej rozprawy zwiększanie energooszczędności będzie traktowane na równi z działaniem na rzecz zwiększania efektywności energetycznej, chyba że w niniejszej rozprawie wskazano inaczej” – co w praktyce może doprowadzać do niepotrzebnych wątpliwości, zwłaszcza że pojęcia te mają zasadniczo różny *definiens*.

Pierwszy rozdział poświęcony jest unijnej polityce klimatyczno-energetycznej w zakresie efektywności energetycznej. Omówiony zostaje wpływ Organizacji Narodów Zjednoczonych na politykę unijną. Następnie Autor omawia strategię unijną w kontekście podejścia zakładającego stopniowe ograniczenie negatywnego wpływu gospodarki UE na zmiany klimatyczne (m.in. Strategię Europa 2020), pokazując historyczną ewolucję polityki

klimatyczno-energetycznej, zmierzającą w stronę neutralności w 2050 r. w myśl „Europejskiego Zielonego Ładu”, zakładającego oddzielenie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów naturalnych i, jak wskazał Autor (s. 24 pracy):

widać przy tym, że w tekście tej strategii efektywność energetyczna wyraźnie jest narzędziem do osiągnięcia celów ekologicznych, nie zaś ekonomicznych (...). Strategia wyraźnie podkreśla, że efektywność energetyczna to cel klimatyczny, zaś skutek ekonomiczny (...) ma charakter drugorzędny.

Po przytoczeniu wstępnych założeń Autor przechodzi do kwestii praktycznych – tzw. „efektu zwrotnego”, czyli przypadku, gdy „zwiększona efektywność energetyczna wszelkich urządzeń pobierających energię prowadzi do obniżek kosztów energii, zwłaszcza cen energii, co prowadzi z kolei do zwiększenia jej konsumpcji”, z którym to, zwłaszcza w sektorze transportu, państwa członkowskie UE będą musiały się zmierzyć. Rozważania te prowadzą do podrozdziałów poświęconych dychotomicznym porównaniom zagadnień przedmiotowo istotnych, opatrzonych komentarzem odautorskim, takich jak:

- efektywność energetyczna a efektywność ekonomiczna (w tym efektywność wydatkowania środków na gruncie zamówień publicznych), s. 27 pracy:

Jak widać z powyższego, efektywność ekonomiczna i energetyczna mają częściowo pokrywające się zakresy. Co więcej, instrumentalizacja prawa zamówień publicznych, pozwalająca na uwzględnienie w udzielanych zamówieniach kwestii środowiskowych nie ogranicza jego efektywności ekonomicznej, lecz równoważy ją za pomocą sprawiedliwości i solidarności. Nie ma też żadnych wątpliwości, że efektywność energetyczna służy też efektywności ekonomicznej.

- efektywność energetyczna a efektywność kosztowa, s. 28:

W świetle powyższego, ujawnia się podstawowa różnica między efektywnością energetyczną a efektywnością kosztową. Wspólnym elementem tym pojęć jest dążenie do jak najlepszych rezultatów jak najniższym kosztem – w przypadku efektywności energetycznej przy jak najniższym zużyciu energii, a w przypadku efektywności kosztowej – przy jak najmniejszym koszcie rozumianym ekonomicznie.

Rozdział kończy opis wpływu wspomnianych strategii na dyrektywy z zakresu zamówień publicznych³ – do Strategii Europa 2020 wprost odwołują się motywy wszystkich trzech dyrektyw (klasycznej, sektorowej i koncesyjnej), w rzeczywisty sposób podkreślając znaczenie pozaekonomicznych kryteriów obecnych w europejskim systemie zamówień

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (dyrektywa klasyczna), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (dyrektywa sektorowa), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (dyrektywa koncesyjna).

publicznych. Powyższe, w wyniku implementacji dyrektywy klasycznej i sektorowej, jest obecne także w polskiej ustawie Prawo zamówień publicznych (art. 245 PZP, art. 116 ust. 1 zd. 2 PZP, art. 100, art. 101 ust. 1 pkt 1, art. 102 ust. 1 pkt 1-2 PZP, art. 242 ust. 2 pkt 3 PZP), zaś implementacja dyrektywy koncesyjnej wpłynęła także na brzmienie ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane. Następnie Doktorant zdawkowo omawia partnerstwo publiczno-prywatne, wspominając o polskiej ustawie dedykowanej temu zakresowi i braku regulacji tej materii w prawie unijnym.

Kolejny rozdział [Zamówienia publiczne jako instrument prawny w zakresie zwiększania efektywności energetycznej usług, dostaw i robót budowlanych] obejmuje przede wszystkim przedstawienie obligatoryjnych i fakultatywnych obowiązków zamawiającego w zakresie efektywności energetycznej. W części tej dokonano:

- analizy występowania pojęcia „efektywność energetyczna” w aktach prawa wtórnego UE (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 106/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie unijnego programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r. ustanawiające ramy etykietowania energetycznego i uchylające dyrektywę 2010/30/UE, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią,
- analizy implementacji dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej do prawa krajowego, teź ustawy o efektywności energetycznej (definicja legalna art. 2 pkt 3, art. 6, 7 [obowiązki jednostek sektora publicznego], art. 8 [obowiązki organów władzy publicznej], art. 9 ust. 3 [obowiązek ministra właściwego do spraw klimatu określenia wytycznych dotyczących sposobu uwzględniania kryterium efektywności energetycznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego⁴], art. 10 ust. 1 [obowiązki przedsiębiorstw energetycznych]). Zdaniem recenzenta właściwsze w tym

⁴ Doktorant omawiając ten przepis błędnie wskazuje, iż ministrem obowiązany jest minister do spraw energii (przepis nowelizowano w 2020 r.), s. 42.

miejscu byłoby najpierw przeanalizowanie dyrektywy (artykuł 6, 12), a następnie polskiej ustawy, nie zaś odwrotnie, jak tego dokonał Doktorant.

- analizy ram organizacyjno-finansowych przedsięwzięć zwiększających efektywność energetyczną w prawie krajowym (akty poza systemem zamówień publicznych – ustawa Prawo ochrony środowiska [art. 143 pkt 2, 211 ust. 6 pkt 11, 400a i 401c ust. 5 pkt 1], ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków – nie sposób nie zgodzić się z autorem, iż „ustawa przewiduje zatem raczej wsparcie ze środków publicznych i ze środków Unii Europejskich dla inwestycji prywatnych, aniżeli wspomóżenie środkami publicznymi inwestycji już finansowanych ze środków publicznych”, tym samym rozważanie te nie wnoszą za wiele w świetle tematyki pracy, ustawa o rewitalizacji [m. in. wyłączenie z art. 11 ust. 5 pkt 5 PZP]),

Ostatni podrozdział dotyczy *stricte* zamówień publicznych w kontekście prawa unijnego (brak bezpośredniego odniesienia do efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia w dyrektywach z zakresu prawa zamówień publicznych) i prawa krajowego (art. 242 ust. 2 pkt 3 PZP [Kryteria jakościowe – aspekty środowiskowe]). Doktorant opisuje także możliwość uwzględnienia efektywności w opisie przedmiotu zamówienia, warunkach udziału wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia, kryteriach oceny ofert oraz kosztach cyklu życia i jak finalnie stwierdza (s. 69-70):

Pomimo deklaracji realizowania założeń Strategii „Europa 2020” w dyrektywie klasycznej, zarówno w dyrektywie, jak i w PZP znalazło się niewiele postanowień nawiązujących do ekologicznych założeń tej Strategii, kontynuowanych w Strategii „Europejski Zielony Ład”. Przepisy nawiązujące do aspektów ekologicznych są niemal w całości fakultatywne, a postawienie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego czy w postępowaniu mającym na celu wybór partnera prywatnego na konkurowanie wysoką efektywnością energetyczną przez podmioty składające ofertę leży w gestii zamawiającego/partnera publicznego. (...) brak jest jasnych i jednoznacznych kryteriów ustanawiania niektórych standardów w zakresie efektywności energetycznej jako obligatoryjnych, a innych zaś jedynie jako fakultatywnych. Wynika z tego, że podejście UE do regulacji efektywności energetycznej jest niekonsekwentne. Zaniechanie wyznaczenia kryteriów różnicowania wymogów odnoszących się do efektywności energetycznej prowadzi do niespójności aktów prawa wtórnego UE z dokumentami UE odnoszącymi się do strategicznych założeń polityki klimatyczno-energetycznej.

Rozdział III. [Realizacja efektywności energetycznej w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej] omawia kwestię finansowania, udzielania i realizacji zamówienia. Autor najpierw nakreśla ogólne ramy finansowe – fundusze i programy unijne

oraz krajowe dotyczące efektywności energetycznej (na marginesie warto zaznaczyć, że jest to jeden z najciekawszych ze względów praktycznych elementów pracy). Następnie przechodzi do analizy skonkretyzowanych przypadków zwiększenia efektywności energetycznej w budownictwie obiektów użyteczności publicznej na gruncie polskim. Doktorant przedstawia projekty z zakresu termomodernizacji, budownictwa pasywnego, robót budowlanych, usług, dostaw (niestety są to raczej krótkie, nic nie wnoszące sprawozdania, ciekawym zabiegiem byłoby rozbudowanie, praktyczne porównanie analizowanych zamówień do możliwości uwzględnienia efektywności w ramach systemu zamówień publicznych, o których mowa była w dziale poprzednim, fragment o takim charakterze znajduje się w zasadzie dopiero we wnioskach kończących rozdział). W tym miejscu brakuje jednak krótkiego uzasadnienia kryteriów wyboru akurat tych, konkretnych realizacji. Pozytywnym aspektem tej części jest autorska refleksja autora na temat konstruowania zabezpieczeń interesu zamawiającego w zakresie efektywności energetycznej we wzorach umów (system egzekwowania parametrów dotyczących osiągnięcia zamierzonych efektów ekologicznych).

Dopiero podrozdział czwarty ma charakter komparatystyczny – Doktorant pobieżnie przytacza doświadczenia innych Państw Członkowskich, poświęcając swoją uwagę w zasadzie tylko Republice Federalnej Niemiec, analizując m.in. *Energiewende* (program polityki energetycznej i zwiększenia efektywności energetycznej w Republice Federalnej Niemiec), niemieckie akty prawne i wspominając o działalności Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE). Część ta ma niezwykle potencjał, jednakże jest zbyt powierzchowna (objętościowo zajmuje tylko niecałe 10 stron maszynopisu), a mogłaby stać się podstawą kształtowania postulatów *de lege ferenda* (zwłaszcza przez pryzmat rozwiązań nordyckich), które mogłyby realnie wpłynąć na brzmienie polskich przepisów w przyszłości, a zatem stanowić znaczną wartość dodaną dysertacji.

Rozdział kończy satysfakcjonujące podsumowanie, z którym nie sposób się nie zgodzić (s. 130):

Powyższe wpisuje się w główną myśl niniejszej rozprawy doktorskiej, iż rozwiązania prawa zamówień publicznych – zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym, zawierają wyraźną dysproporcję między aspektem ekonomicznym a ekologicznym efektywności energetycznej. Utraconych szans dla środowiska, spowodowanych nieprawidłową realizacją zamówienia, nie da się zaś skompensować poprzez zastrzeżone kary umowne czy inne konsekwencje finansowe wyciągane wobec wykonawcy.

O dysproporcji między aspektami ekonomicznym i ekologicznym efektywności energetycznej świadczy także niedostateczne zabezpieczenie przed tzw. efektem zwrotnym.

Ostatni rozdział [Adekwatność systemu zamówień publicznych do zwiększania efektywności energetycznej] zawiera ocenę dotychczasowych skutków wpływu polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej na system zamówień publicznych oraz przyczynienie się samych zamówień do realizacji założeń unijnych w zakresie wyników ekologicznych. Zastanawiający jest brak uwzględnienia znaczenia zamówień w kontekście rozliczeń z założonymi celami (sprawozdania Komisji) – Doktorant słusznie zwraca uwagę na tak jaskrawą niedoskonałość osądzając, iż (s. 136):

cele w zakresie efektywności energetycznej, wyznaczone na rok 2020, czyli zwiększenie jej w Unii o 20% nie zostały zrealizowane, zaś przyczyniły się do tego kwestie już podnoszone w niniejszej rozprawie doktorskiej: nieodpowiednie podejście do praktyki zwiększania efektywności energetycznej, systemu zamówień publicznych i brak wzięcia w dostatecznym stopniu pod uwagę efektu zwrotnego. Zaproponowane rozwiązania naprawcze wprost jednak nie zmierzają do poprawy powyższych kwestii, lecz skupiają się na kwestii finansowania czy podejścia do stosowania aktualnie obowiązujących regulacji).

Oczywistym jest, że nie sposób w pełni wymiernie, statystycznie ocenić realny wpływ ukształtowania zamówień publicznych na efektywność energetyczną, jednakże ich wzajemne powiązanie jest bezsporne. Autor próbuje udowodnić tę korelację posługując się szczerkowymi danymi statystycznymi (np. przytoczeniem liczby zamówień, w których pojawiło się kryterium środowiskowe, raportem GUS) czy stanowiskiem doktryny, która, jak wskazał i udowodnił doktorant, już od 2014 r. podnosiła, iż „pożądane jest i celowe, aby zamówienia publiczne uwzględniały efektywność energetyczną w jak najszerszym zakresie”.

Doktorant omawia także relację pomiędzy zasadą *Best Value for Money* i realizowaniem celów ekologicznych (które są uznawane za drugorzędne) przez system zamówień publicznych – dokonuje tego rozpatrując charakterystykę aksjologiczną dyrektyw (umiejscowienie realizacji celu w postaci ochrony klimatu wśród pozostałych założeń), dochodząc, za stanowiskiem doktryny, do oczywistego wniosku, iż (s. 150):

kluczem do zrozumienia idei zrównoważonych zamówień publicznych jest właśnie znalezienie odpowiedniej równowagi pomiędzy kwestiami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi a efektywnością prawa zamówień publicznych, z uwzględnieniem zasady „Best Value for Money”. Poprzez zaniedbanie instytucji kosztów cyklu życia, a zwłaszcza ekologicznych efektów zewnętrznych, ta równowaga została zachwiana na niekorzyść aspektu i celu ekologicznego efektywności energetycznej w zamówieniach publicznych.

Kolejnym, realnym problemem, który zauważa Doktorant jest także rozdrobnienie legislacji na szczeblu krajowym – brak jednego, spójnego aktu prawnego o randze ustawy oraz brak zawarcia odpowiednich rozwiązań w istniejących przepisach krajowych, których mankamenty przedstawia.

Zakończenie zawiera zwięzłą weryfikację hipotezy badawczej oraz wyniki z niej postulaty *de lege ferenda*. Zawiera także wstępną odpowiedź na ustalone w toku pracy problemy zaistniałe w praktyce – Doktorant przedstawia punkt wyjścia do opracowania rozwiązań służących zwiększaniu efektywności energetycznej w drodze udzielania i realizacji zamówień publicznych.

Zdaniem autora (s. 164):

hipoteza badawcza niniejszej rozprawy doktorskiej została zweryfikowana pozytywnie, a brak zachowania w przedmiotowych aktach prawnych stosownej równowagi między aspektami ekonomicznym i ekologicznym efektywności energetycznej powoduje w rezultacie, że system zamówień publicznych nie jest dostatecznie przystosowany do realizacji założeń polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej, które podkreślają przede wszystkim ekologiczny wymiar efektywności energetycznej.

Twierdzenie takie pozwoliło Doktorantowi sporządzić propozycje zmian w prawie unijnym i krajowym, które „mają na celu dostosowanie przepisów prawa zamówień publicznych i innych przepisów prawa powiązanych z nimi do realizacji założeń strategicznych polityki klimatyczno-energetycznej Unii”. Załączek niektórych postulatów pojawiał się już we wcześniejszych częściach pracy, inne akcentowane są dopiero w zakończeniu. Do tych drugich należy wprowadzenie wymogu obowiązkowego uwzględnienia parametru efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia (np. poprzez opis przedmiotu zamówienia, ustanowienie warunku udziału w postępowaniu odnoszącego się do wiedzy, zdolności, doświadczenia bądź potencjału wykonawcy w zakresie rozwiązań zwiększających efektywność energetyczną, w kryteriach oceny ofert). Zupełnym *novum* jest krótkie, symboliczne wręcz zarysowanie propozycji dobrych praktyk, takich jak:

- stosowanie w umowie w sprawie zamówienia publicznego kar umownych bądź roszczeń z gwarancji jakości na wypadek nieosiągnięcia przez przedmiot zamówienia zadeklarowanej w ofercie wartości oszczędności energii obok, a nie zamiast narzędzi służących do weryfikacji treści oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przed dokonaniem wyboru oferty najkorzystniejszej;

- nie tylko zastosowanie kryterium oceny ofert w postaci efektywności energetycznej, ale też postawienie warunku udziału w postępowaniu wykazania się odpowiednim doświadczeniem, gwarantującym, że wykonawca potrafi doprowadzić do uzyskania wymiernego skutku w postaci efektywności energetycznej; ustanowienie kryterium oceny ofert doświadczenia personelu, który zostanie skierowany przez wykonawcę do wykonania zamówienia;
- wstępne konsultacje rynkowe i dopuszczenie składania ofert wariantowych,
- żądanie wykazania ekoetykiet czy wymóg posiadania certyfikatów BREEAM czy LEED.

W zakończeniu widać wyraźnie potencjał doradczy pracy doktorskiej, która mogłaby dostarczyć wielu argumentów w dyskursie kształtującym system zamówień publicznych – postulaty *de lege ferenda* mogą mieć realny wpływ na poprawę jakości obecnych uregulowań.

III. Uwagi

1. Praca charakteryzuje się wystarczającym zasobem źródeł – posiada spójny system bibliografii i przypisów. Doktorant korzysta przede wszystkim z dorobku doktryny polskiej, niedosyt budzi jednak ograniczony zasób literatury zagranicznej, zwłaszcza iż praca zawiera element prawno porównawczy.
2. Autor wykorzystuje w rozprawie przede wszystkim metodę dogmatycznoprawną i posiłkowo prawno porównawczą. W rozdziale III, z oczywistych przyczyn, wykorzystuje metodę empiryczną. Szczątkowo wykorzystuje także analizę danych statystycznych.
3. Strona formalna struktury pracy nie budzi zastrzeżeń – konstrukcja rozprawy posiada właściwe proporcje i odpowiada nakreślonemu celowi badawczemu. Prawidłowym zabiegiem jest ustrukturalizowanie wywodu w szereg podrozdziałów i podpunktów, co pozwala na trafne rozłożenie treści.
4. Język rozprawy jest poprawny stylistycznie, jednakże szata redakcyjna tekstu potrzebuje nieznacznej ingerencji. Już sam spis treści wymaga m.in. ujednolicenia kroju pisma, uporządkowania akapitów stosowanych do rozdzielenia podpunktów (patrz rozdział I. pkt 3-4.), zdarzył się nawet błąd w nazwie rozdziału III. Zaskakujący jest też brak spisu skrótów, czyli elementu niezbędnego w dysertacjach, w których występują

częste odwołania do szerokiej gamy aktów prawnych. Niezrozumiałe są zbyt szerokie, niespotykane w pracach naukowych odstępstwa pomiędzy blokami tekstu. Niespójny jest wygląd numeracji przypisów dolnych (np. s. 7), zdarzają się także podkreślone, zaznaczone innym kolorem niż czarny hiperłącza. W tekście występują niekiedy powtórzenia wynikające z niedbałej redakcji tekstu (np. s. 29, 69). Błędy te są łatwo dostrzegalne w tak małej objętościowo pracy. Kwestie te nie wpływają co prawda na odbiór naukowy, jednakże mają wpływ na jakość przyswajania tekstu, co może mieć znaczenie w perspektywie dalszej kariery naukowej doktoranta.

5. Zielone zamówienia publiczne, w świetle polityki klimatyczno-energetycznej realizowanej przez Unię Europejską oraz poszczególne Państwa członkowskie, są niezwykle pożądanym i powszechnie podnoszonym tematem o niezwykle dużym potencjale oddziaływania. Dotychczas temat ten był jednak raczej traktowany pobieżnie – brakuje w polskiej literaturze pozycji, które zainicjują realną zmianę i finalnie doprowadzą do poprawy stanu środowiska i klimatu, równoważąc aspekt ekonomiczny i ekologiczny systemu zamówień publicznych. Doktorant co prawda sprostał temu zadaniu, jednakże czytelnik ma wrażenie, że nie w pełni zrealizował swój potencjał naukowy. Materiał wydaje się raczej introdukcją do bardziej kompleksowego ujęcia podjętej tematyki – brakuje typowego dla dysertacji doktorskiej teoretycznego, erudycyjnego wstępu wprowadzającego siatkę pojęciową, podstawy poszczególnych instytucji prawnych. Wiele rozpoczętych tematów zasługuje także na rozbudowanie (np. element porównawczy ustawodawstwa Państw Członkowskich czy bardziej szczegółowe omówienie założeń aktów strategicznych w zakresie polityki energetycznej). Rozprawa jest niezwykle syntetyczna, o budowie charakterystycznej raczej dla nauk ścisłych, a wiele pól badawczych nie zostało właściwie zagospodarowanych, mimo że mają rzeczywisty wpływ na rozważania zawarte w recenzowanej pracy. Tematyka ta może jednak stanowić rozwojowe kierunki badawcze w dalszej pracy naukowej Doktoranta już po uzyskaniu stopnia doktora.

IV. Wnioski końcowe

Biorąc pod uwagę powyższe, po szczegółowej analizie rozprawy, Recenzent stwierdza, iż Doktorant prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną w swojej dyscyplinie oraz posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej w zakresie przedstawienia oryginalnego rozwiązania problemu naukowego – praca stanowi oryginalne dzieło prezentujące odpowiednio wysoki poziom naukowy i stanowi znaczący wkład Autora w rozwój wiedzy w danej dziedzinie.

Recenzowana rozprawa doktorska mgr Marcina Matczaka pt. *Efektywność energetyczna w systemie zamówień publicznych* zasługuje więc na pozytywną ocenę, czyniąc zadość wymogom stawianym w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r. (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 574) oraz może stanowić podstawę do dalszego prowadzenia przewodu doktorskiego.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Pawełczyk', is written over a horizontal dotted line.

/dr hab. Mirosław Pawełczyk, prof. UŚ/

