

dr hab. Magdalena Małecka-Łyszczek, prof. UEK

Bielsko-Biała 5.6.2022 r.

Instytut Prawa

Katedra Prawa Konstytucyjnego, Administracyjnego i Zamówień Publicznych

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pana magistra Wiktora  
Płóciennika „Uwarunkowania ekspansji MSP na rynku zamówień  
publicznych na roboty budowlane w Polsce”**

**1. Określenie trafności wyboru i oryginalności problemu badawczego podjętego w rozprawie.**

Zważywszy, że sektor małych i średnich przedsiębiorstw odgrywa na całym świecie kluczową rolę w kreowaniu wzrostu gospodarczego w większości branż współczesnej gospodarki, temat wybrany przez Doktoranta należy docenić jako istotny nie tylko w swym wymiarze teoretycznym, ale i praktycznym.

**2. Ocena poprawności i kompletności celów oraz hipotez badawczych.**

Autor formułuje tezę, iż udział MSP wśród wykonawców uzyskujących zamówienia publiczne jest jednak znacząco niższy niż ich udział w całkowitym obrocie gospodarczym w większości krajów Unii Europejskiej. Zwiększenie tego udziału jest zatem od wielu lat jednym z głównych celów zarówno unijnej, jak i krajowej polityki zamówień publicznych, a jego osiągnięcie jest szczególnie istotne w odniesieniu do rynku zamówień publicznych na roboty budowlane.

Cel główny pracy składa się z dwóch elementów:

1. oceny oddziaływania instrumentów mających ułatwić dostęp MSP do rynku zamówień publicznych na roboty budowlane i efektywne w nim funkcjonowanie oraz
2. zaproponowanie systematyzacji oraz dokonanie gradacji ważności powodów, dla których dotychczasowe oddziaływanie tych instrumentów nie było wystarczająco skuteczne.

Warunkiem koniecznym zrealizowania sformułowanego w taki sposób celu była konieczność dokonania w ujęciu retrospektywnym szczegółowej charakterystyki instrumentów pro-MSP, jakie obowiązywały w zmieniającym się okresie przyjętym do badań. Określony w ten sposób cel rozprawy został zrealizowany.

Doktorant sformułował następujące hipotezy badawcze:

1. Stymulowanie ekspansji MSP na rynku zamówień publicznych, w tym na roboty budowlane, było istotnym przedmiotem refleksji i aktywności polskiego prawodawcy w latach 2004-2011,
2. Struktura podmiotowa i rodzajowa zarówno strony popytowej jak i podażowej polskiego rynku zamówień publicznych na roboty budowlane stwarza warunki sprzyjające ekspansji na tym rynku podmiotów małych i średnich,
3. Powodem niedostatecznej ekspansji MSP na polskim rynku zamówień publicznych na roboty budowlane jest negatywne oddziaływanie wielu demotywatorów o różnorodnym charakterze,
4. Wśród demotywatorów osłabiających oddziaływanie ustawowych instrumentów pro-MSP szczególnie istotne znaczenie mają niedoskonałości normatywnej konstrukcji wielu z tych instrumentów.

Założenia niniejsze nie budzą zastrzeżeń co do swojej logiczności i trafności.

- 3. Ocena poprawności struktury rozprawy (kolejność rozdziałów, proporcje między poszczególnymi rozdziałami, kompletność tez, obecność założeń metodologicznych pracy w tym metod, technik i narzędzi badawczych itp.).**

Przyjęty przez Autora układ konstrukcyjny pracy jest poprawny i odzwierciedla obrany zakres przedmiotowy czynionych rozważań. Doktorant

przechodzi od zagadnień natury ogólnej do kwestii bardziej szczegółowych.

Czynione wywody są klarowne i wykazują spójność, są powiązane ze sobą, składając się na zwartą i przemyślaną całość. Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów i podsumowania i wniosków. Dodatkowo zawarto spis literatury, załączniki, spis tabel i spis wykresów. Spoglądając na proporcje poszczególnych rozdziałów, widoczne jest przemyślane rozmieszczenie analizowanych w ich ramach treści, co w konsekwencji złożyło się na spójną strukturę dysertacji. Szkoda, że nie zawarto podsumowania pod koniec każdego z rozdziałów, co dodatkowo wpłynęłoby na klarowność czynionych wywodów (tylko rozdział czwarty i piąty takowe zawierają, czego nie przeniesiono na całość pracy).

W ramach wstępu Autor dostrzega znaczenie społeczne zamówień publicznych, ale nie rozwija niniejszych wątków, co w mojej ocenie zasługiwało na uwagę.

W rozdziale pierwszym „Sektor MSP w systemie zamówień publicznych Unii Europejskiej” przedstawiono sytuację sektora MSP w systemie zamówień publicznych Unii Europejskiej. Wskazano istotne elementy składowe systemu, jego założenia wynikające z poszczególnych aktów prawnych wydawanych przez organy Unii Europejskiej zarówno historyczne jak i obecnie obowiązujące. Przedstawiono również funkcjonujące w systemie ułatwienia dla małych i średnich przedsiębiorstw wynikające z dyrektyw Unii Europejskiej oraz na podstawie możliwych do pozyskania danych przedstawiono statystykę udziału MSP w realizacji zamówień publicznych w krajach Unii Europejskiej.

W rozdziale drugim: „Sektor MSP w polskim systemie zamówień publicznych”, opisano sytuację sektora MSP w polskim systemie zamówień publicznych. Dokonano identyfikacji normatywnej i statystycznej tego sektora w Polsce. Na podstawie przeprowadzonych badań za lata 2002-2015 opracowano szczegółową charakterystykę potencjału sektora MSP w Polsce. Dokonano również szczegółowej charakterystyki ułatwień dedykowanych małym i średnim przedsiębiorstwom na tle retrospektywnej charakterystyki polskiego systemu zamówień publicznych, obejmującej okres od lat międzywojennych XX wieku do czasów współczesnych. Zgadzam się z Doktorantem, że potrzeba zwiększenia roli sektora MSP w systemie zamówień publicznych jest jednym z kluczowych czynników determinujących nowe inicjatywy legislacyjne w obszarze zamówień publicznych.

Natomiast kolejny rozdział: „Charakterystyka polskiego rynku zamówień publicznych na roboty budowlane w latach 2000-2016” poświęcony został charakterystyce polskiego rynku zamówień publicznych na roboty budowlane w latach 2000-2016 r. W tym celu wykorzystano funkcjonujące w systemie dokumenty np. „Sprawozdania Prezesa UZP z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce” w poszczególnych latach oraz dokumenty publikowane przez zamawiających w Biuletynie Zamówień Publicznych. Na podstawie wskazanych dokumentów źródłowych przedstawiono znaczenie zamówień publicznych na roboty budowlane na rynku zamówień publicznych w Polsce oraz dokonano segmentacji polskiego rynku zamówień publicznych na roboty budowlane. Podjęto również próbę opisanie determinantów poziomu konkurencyjności polskiego rynku zamówień publicznych na roboty budowlane na przykładzie lat 2000-2014 za pomocą opracowanego modelu ekonometrycznego.

Rozdział czwarty „Czynniki ograniczające skuteczność instrumentów pro-MSP na polskim rynku zamówień publicznych na roboty budowlane” przedstawia teoretyczną analizę czynników ograniczających skuteczność instrumentów pro-MSP na polskim rynku zamówień publicznych na roboty budowlane. Zaproponowano systematyzację zidentyfikowanych demotywatorów dzieląc je na cztery grupy rodzajowe oraz sformułowano według tych grup szczegółową listę potencjalnych przyczyn nieskuteczności instrumentów pro-MSP na polskim rynku zamówień publicznych na roboty budowlane. W wyniku analizy systemu zamówień publicznych Doktorant wymienił tu: 1. normatywną konstrukcję instrumentu, 2. obiektywne cechy produktu i produkcji budowlanej, 3. cechy, postawy i motywacje zamawiających, 4. cechy, postawy i motywacje wykonawców.

Autor wskazuje na znaczenie podnoszenia efektywności dla prawidłowego wytyczenia kierunków rozwoju polskiego systemu zamówień publicznych (str. 126). Ciekawym byłoby rozwinięcie niniejszego wątku, zwłaszcza z perspektywy koncepcji kontroli zarządczej w zamówieniach publicznych. Zgadzam się z Autorem co do poruszanych kwestii dotyczących ryzyka. Niemniej jednak należało je w mojej ocenie rozwinąć, gdyż jakkolwiek całkowite wyeliminowanie ryzyka nie jest możliwe to można je ograniczać poprzez sięgnięcie właśnie do koncepcji kontroli zarządczej w zamówieniach publicznych.

Co warte podkreślenia Autor trafnie identyfikuje także pojawiające się w ramach rozważań problemy natury prawnej np. przy omawianiu konsorcjum.

W wieńczącym dysertację rozdziale piątym: „Przyczyny ograniczonej skuteczności instrumentów pro-MSP w opinii zamawiających i wykonawców”, dokonano weryfikacji i oceny przyczyn ograniczonej skuteczności instrumentów pro-MSP w opinii zamawiających i wykonawców. W tym celu wykorzystano narzędzia socjologiczne, za pomocą których przeprowadzono badania zamawiających i wykonawców z wykorzystaniem techniki ankietowej oraz techniki wywiadu swobodnego. Dla potrzeb dysertacji zaplanowano przeprowadzenie badania socjologicznego zarówno strony podażowej, jak i popytowej polskiego rynku zamówień publicznych na roboty budowlane. Badanie strony popytowej zrealizowano za pomocą kwestionariusza ankietowego rozesłanego indywidualnie przez Autora do każdego z respondentów za pomocą dostępnego narzędzia teleinformatycznego tj. Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej ePUAP.

Wypełnione ankiety zostały odesłane przez respondentów w zdecydowanej większości za pomocą tradycyjnej poczty elektronicznej na wskazany adres Autora lub sporadycznie poprzez platformę ePUAP w okresie ostatniego tygodnia lutego do połowy maja 2020 roku. Ostatecznie Doktorant otrzymał 166 prawidłowo wypełnionych ankiet co stanowiło 82,18 % ogółu ankiet rozesłanych oraz 9 odmów udzielenia odpowiedzi.

Badanie strony podażowej przeprowadzono w oparciu o uprzednio opracowane przez Autora dyspozycje do wywiadu swobodnego. Dyspozycje do wywiadu składały się z ośmiu części i zawierały łącznie 65 pytań dotyczących poszczególnych zagadnień, skonfigurowanych analogicznie jak w przypadku kwestionariusza ankiety zastosowanego w badaniu strony popytowej rynku. Jedyną różnicę stanowił fakt, iż w dyspozycjach do wywiadu swobodnego pytania dotyczące ogólnej charakterystyki respondenta, jego doświadczenia w korzystaniu z systemu zamówień publicznych oraz znaczenia rynku zamówień publicznych dla podmiotu reprezentowanego przez respondenta znalazły się w ich części pierwszej.

Otrzymane wyniki zostały poddane analizie, w efekcie której dokonano identyfikacji przyczyn ograniczonej skuteczności analizowanych instrumentów.

Całość zamknęło podsumowanie i wnioski.

#### **4. Ocena stopnia zaawansowania zawartej w rozprawie wiedzy teoretycznej z zakresu nauk ekonomicznych i nauk pokrewnych.**

Analiza wykorzystanych w pracy aktów prawnych przeprowadzona została na poprawnym, acz podstawowym poziomie, który jednakże uznać należy za wystarczający z uwagi na fakt, iż nie jest to praca prawnicza. Niestety Autor nie wskazał we wstępie swych rozważań terminu/dnia co do którego przyjął aktualność analiz aktów prawnych. Widoczna trudność co do poprawności przywoływania odpowiednich Dzienników Ustaw w wykazie aktów prawnych

W mojej ocenie przy tak zarysowanym zakresie tematycznym należało pogłębić aspekty odnoszone do samej problematyki robót budowlanych, celem przybliżenia zagadnienia.

#### **5. Ocena formalnej strony rozprawy (poprawność redakcyjna – językowa, opanowanie techniki pisania, sporządzania przypisów, tabel, wykresów, bibliografii itp.).**

Praca napisana jest w sposób staranny i przejrzysty, stanowiąc dla odbiorcy interesujący intelektualnie materiał. Nie udało się jednak uniknąć absolutnie drobnych uchybień warsztatowych, natury redakcyjno-językowej. Nie wpływają one na całościowo pozytywne odbiór i ocenę niniejszej pracy, niemniej jednak z obowiązku Recenzenta wymagają wskazania.

Np. na str. 14: maja zamiast mają,

str. 126: w niniejszy zamiast w niniejszym,

str. 136: mogą skutkować zamiast mogą skutkować,

str. 150: w przypadku bezpośredniej zamiast w przypadku bezpośredniej.

Brak wykazu skrótów na początku pracy co może być utrudnieniem dla czytelnika.

Nie wiedzieć czemu Autor przyjmuje manierę pisania w liczbie mnogiej np.:

~~przedstawimy, musimy przycisnąć, nie jesteśmy, rozumiemy~~

przeanalizujemy, musimy przyjąć, nie jesteśmy, rozumieć.

Sięgając do literatury z obszaru prawa należało wykazać większą staranność co do jej doboru, w sensie odwoływania się do literatury jak najnowszej.

## **6. Ocena znajomości metodologii badań oraz przyjętych i zastosowanych metod badawczych.**

Autor wskazał na metody badawcze, jakimi postanowił posłużyć się w ramach czynionych rozważań. Zrealizowanie zwerbalizowanego w rozprawie celu, jak również weryfikacja postawionych hipotez wymagało zastosowania następujących metod badawczych: analiza literatury przedmiotu, analiza rozwiązań systemowych wynikających z aktów prawnych obowiązujących w poszczególnych okresach funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce, analiza statystyczna i ekonometryczna strony popytowej i podażowej polskiego rynku zamówień publicznych na roboty budowlane, badanie socjologiczne zamawiających i wykonawców działających na badanym rynku (ankietyzacja i wywiad swobodny). Prawidłowe dobranie metod badawczych przełożyło się na osiągnięcie wyznaczonych w rozprawie celów.

## **7. Ocena znajomości, doboru, analizy i interpretacji:**

- a) wykorzystywanych w rozprawie źródeł literaturowych,**
- b) wykorzystywanych w rozprawie źródeł empirycznych (m.in. stopień zaawansowania analiz ilościowych i/lub/jakościowych)**
- c) danych empirycznych poprzez odniesienia do zaplecza literaturowego.**

Ustalenia czynione w ramach rozprawy zostały należycie podbudowane warstwą doktrynalną. Zebrana została literatura przedmiotu (6 stron), którą Autor w sposób umiemy wykorzystał w ramach pracy. Niemniej jednak przy takim zakresie tematycznym można było się spodziewać nieco obszerniejszej literatury przedmiotu. Ponadto problematyczna jest aktualność przywoływanej specjalistycznej literatury prawniczej, zwłaszcza jeśli spojrzeć się na przywoływane w dysertacji komentarze.

Jednocześnie podkreślić należy dobrze dobraną, trafną i aktualną literaturę obcojęzyczną.

Interesujące badania własne korespondujące z treściami analizowanymi w ramach

recenzowanej pracy.

**8. Ocena umiejętności poprawnego i przekonującego przedstawienia uzyskanych przez doktoranta wyników (m.in. zwięzłość, jasność, poprawność weryfikacji przyjętych hipotez i zakładanych celów badawczych).**

Autor umiejętnie i przekonująco przedstawił uzyskane w ramach przeprowadzonych analiz wyniki. Doprowadziło to Doktoranta do sformułowania następujących wartościowych wniosków:

1. Znaczenie rynku zamówień publicznych dla gospodarek krajów Unii Europejskiej jest niepodważalne. Wynika to zarówno z danych statystycznych ilustrujących udział rynku zamówień publicznych w PKB, jaki z intensywności procesów legislacyjnych dotyczących systemu zamówień publicznych na poziomie krajowym i europejskim.
2. Odpowiedni udział małych i średnich przedsiębiorstw budowlanych w rynku zamówień publicznych na roboty budowlane jest konieczny dla zachowania odpowiedniego poziomu konkurencyjności tego rynku. Konkurencyjności tej nie są w stanie zapewnić wyłącznie duże podmioty ze względu na ich znikomą liczbę w porównaniu do liczebności sektora MSP, jak również szczególny, generowany specyfiką zadań budowlanych, spetryfikowany kształt sieci przedsiębiorstw budowlanych w kraju o gospodarce rynkowej.
3. Polski rynek zamówień publicznych na roboty budowlane, zasilany środkami europejskimi ze względu na swoją wartość oraz jej długookresową tendencję rosnącą jest potencjalnie atrakcyjnym miejscem pozyskiwania zamówień przez podmioty sektora budowlanego.
4. U małych i średnich przedsiębiorców występuje pewna bariera psychologiczna wejścia na rynek zamówień publicznych na roboty budowlane wynikająca z ich uprzedzeń oraz posiadanych wyobrażeń o funkcjonowaniu tego rynku. Świadczą o tym wyniki badań prowadzonych wśród podmiotów MSP. Wyniki te są zróżnicowane w zależności od faktu, czy dany podmiot był aktywny na rynku zamówień publicznych czy też nie.
5. W celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu zamówień publicznych należy ograniczyć częstotliwość zmian legislacyjnych. Zapoznanie się z nowym lub zmienionym stanem prawnym stwarza bowiem uczestnikom rynku (małym i średnim przedsiębiorcom w szczególności) istotne trudności. Świadczą o tym odpowiedzi uzyskane w badaniu a dotyczące stopnia opanowania przez respondentów nowej w



okresie badań ustawy Prawo zamówień Publicznych, która weszła w życie od 1 stycznia 2021 roku.

Co do ostatniego z postulatów w mojej ocenie jest on *de facto* niemożliwy do praktycznego urzeczywistnienia. Możliwe jest natomiast nasilenie działań edukacyjnych co do tych zmian (szkolenia, konferencje, dedykowane strony internetowe).

#### **9. Wskazanie dobrych stron (zalet) rozprawy i jej głównych wad (jeśli występują).**

Główne zalety: Wartościowa i aktualna tematyka pracy.

Autor trafnie selekcjonuje z szerokiej gamy regulacji związanych z zamówieniami publicznymi te, które odnoszą się do MSP.

Zaprezentowano interesujące zestawienia i opracowania ilustrujące zagadnienia poruszane w ramach recenzowanej pracy.

Interesująco wkomponowano w czynione rozważania rys historyczny.

Doktorant formułuje własne oceny i wnioski, które z pewnością świadczą o wartości niniejszej pracy.

Widoczne jest przemyślane powiązanie pomiędzy poszczególnymi rozdziałami, co wpływa korzystnie na kompozycję pracy.

#### **10. Wskazanie, do której z następujących kategorii Recenzent zalicza rozprawę:**

- a) Spełniająca wymagania stawiane rozprawom doktorskim w obowiązujących przepisach, zgodnie z treścią art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. 2016 r., poz. 882, 1311 ze zm.).**
- b) Spełniająca wymagania stawiane rozprawom doktorskim w obowiązujących przepisach i zasługująca na wyróżnienie,**
- c) Niespełniająca wymagań stawianych rozprawom doktorskim , stawianym w obowiązujących przepisach - nadająca się do poprawy,**
- d) Niespełniająca wymagań stawianych rozprawom doktorskim, stawianym w obowiązujących przepisach – niedodająca się do poprawy.**

Mając na uwadze powyższe, w mojej ocenie jest to rozprawa spełniająca wymagania stawiane rozprawom doktorskim w obowiązujących przepisach, zgodnie z treścią art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. 2016 r., poz. 882, 1311 ze zm.).

### **Konkluzja:**

Autorowi udało się sprostać wyznaczonemu tematyką rozprawy zadaniu. Czynione wywody zostały zaprezentowane w sposób przekonujący, oparty na należycie dobranej literaturze i orzecznictwie, z jednoczesnym formułowaniem własnych przemyśleń i wniosków; stanowiąc oryginalny dorobek Doktoranta. Zarówno sama tematyka pracy, jak i poruszane w niej zagadnienia oraz sposób ich zaprezentowania zasługują na aprobatę. Zaprezentowane w pracy rozważania i wyprowadzane z nich wnioski są wyrazem osobistych przemyśleń Autora i są Jego oryginalnym dorobkiem.

W konsekwencji stwierdzić należy, że rozprawa Pana mgr. Wiktora Płóciennika „**Uwarunkowania ekspansji MSP na rynku zamówień publicznych na roboty budowlane w Polsce**” odpowiada ustawowym warunkom przewidzianym dla rozpraw doktorskich i może stanowić podstawę dalszych stadiów przewodu doktorskiego.

Dlatego stawiam wniosek o dopuszczenie do publicznej obrony.



