

Białystok, dnia 13 maja 2022 r.

Dr hab. Urszula K. Zawadzka-Pąk

Katedra Finansów Publicznych i Prawa Finansowego

Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pani magister Magdaleny Taraszkiewicz
pt. „Odpowiedzialność zamawiającego za naruszenie
reguł udzielania zamówień publicznych”
napisanej pod kierunkiem Pana dr hab. Jacka Wantoch-Rekowskiego, prof. UMK**

1. Uwagi ogólne dotyczące pracy

Przedłożona rozprawa doktorska jest obszernym opracowaniem liczącym 345 stron. Temat rozprawy dotyczy istotnej, jednakże skomplikowanej ze względu na zawężone prawne, problematyki odpowiedzialności zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych. Tytuł pracy sformułowany jednoznacznie, odpowiada on zagadnieniom omawianym w rozprawie.

Zamówienia publiczne to dziedzina prawa finansów publicznych obejmująca szczególne unormowania w zakresie wydatkowania środków publicznych. We wprowadzeniu Doktorantka, wchodząc w polemikę z niektórymi przedstawicielami doktryny, słusznie argumentuje, że charakteru publicznoprawnego zamówieniom publicznym nie odbiera odsyłanie w sprawach nieuregulowanych do przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. 2020 poz. 1740 z późn. zm., dalej powoływana jako „Kodeks cywilny”).

Autorka nie podaje daty, na którą deklarowany byłby stan prawny pracy, co w przypadku rozprawy z zakresu nauk prawnych byłoby zasadne. Doktorantka wskazuje jedynie w treści podrozdziału 5.3, omawiając tzw. ustawę antycovidową, tj. ustawę z dnia 20 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. 2020 poz. 568, dalej powoływana jako tzw. ustawa antycovidowa), że

odnosi się do ustawy obowiązującej na dzień 16 sierpnia 2021 r. Nie jest jasne, jakiej daty dotyczy stan prawny całej pracy.

Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów o różnej objętości (rozdział 1. – 48 stron, rozdział 2. – 22 strony, rozdział 3. – 110 stron, rozdział 4. – 56 stron, rozdział 5. – 26 stron). Z jednej strony takie zróżnicowanie objętości może świadczyć o braku umiejętności dokonania właściwej syntezy i odpowiedniego wyboru materiału badawczego. Z drugiej jednak strony argumentacja Doktorantki wskazującej, że „związane jest to (z) zakresem regulacji poszczególnych rodzajów odpowiedzialności zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych” wydaje się przekonywująca. Docenić należy podjęcie problematyki odpowiedzialności zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych, nie tylko na gruncie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. 2021 poz. 1129 z późn. zm., dalej powoływana jako „Prawo zamówień publicznych”) i ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz. U. 2021 poz. 289, dalej powoływana jako „ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”), ale również ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. 2021 poz. 2345 z późn. zm., dalej powoływana jako „Kodeks karny”) jak i Kodeksu cywilnego.

Dokonany przez Doktorantkę wybór materiałów źródłowych świadczy o dobrej orientacji w literaturze przedmiotu i umiejętności selekcjonowania źródeł przydatnych w omówieniu podjętej problematyki. Literatura znajdująca się na s. 307-325 jest obszerna, obejmuje 287 pozycji. Doktorantka dokonała również szerokiego przeglądu orzecznictwa, dokonawszy analizy 4 orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, 3 orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, 7 orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, 8 orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, 90 orzeczeń Sądu Najwyższego, 95 orzeczeń Sądów Apelacyjnych, 6 orzeczeń Sądów Okręgowych, 10 orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, 12 orzeczeń Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, 68 orzeczeń Głównej Komisji Orzekającej, 1 orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, 2 orzeczeń regionalnych izb obrachunkowych, 97 orzeczeń Krajowej Izby Odwoławczej, 1 orzeczenia Zespołu Arbitrów przy Urzędzie Zamówień Publicznych oraz 5 orzeczeń regionalnych komisji orzekających. Łącznie daje to 410 orzeczeń.

2. Ocena wyboru tematyki, problemu badawczego, hipotez i metod badawczych

We wprowadzeniu rozprawy Doktorantka klarownie prezentuje motywację do podjęcia badań, wskazując na istotność prawidłowego stosowania zamówień publicznych oraz możliwość poniesienia odpowiedzialności za naruszenia ujawnione w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na gruncie różnych reżimów prawnych (prawa zamówień publicznych, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny publicznej, prawa karnego, prawa cywilnego). Autorka, dokonawszy analizy literatury, wskazuje na lukę badawczą w powyższym zakresie, której istnienie stanowi ważną przesłankę (poza sformułowaniem problemu badawczego, o czym szerzej poniżej) podjęcia danej problematyki badawczej.

Doktorantka sformułowała problem badawczy rozprawy w formie następującego pytania badawczego: „czy obowiązujące uregulowania odpowiedzialności prawnej podmiotów stosujących przepisy Prawa zamówień publicznych bądź przygotowujących i przeprowadzających postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego są prawidłowo skonstruowane, i czy skutecznie zabezpieczają prawidłowe przygotowanie i prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego?”. W dalszej części formułuje siedem szczegółowych problemów badawczych, odnoszących się do konkretnych zagadnień wykładni i stosowania przepisów prawnych.

Z tak sformuowanym problemem badawczym spójny jest cel główny i cele szczegółowe rozprawy, które służą rozwiązaniu problemu badawczego. Doktorantka formułuje główną tezę pracy, której weryfikacji mają służyć trzy hipotezy szczegółowe (robocze), weryfikowane w poszczególnych rozdziałach. Brakuje jednak doprecyzowania, w których spośród pięciu rozdziałów będą weryfikowane poszczególne hipotezy.

Doktorantka dokonała prawidłowego, dostosowanego do tematyki pracy wyboru metod badawczych, w rozprawie wykorzystwała bowiem analizę literatury, metodę dogmatyczno-prawną oraz historyczno-prawną. Wykorzystanie tych metod można uznać za wystarczające do gruntownego przedstawienia podjętej problematyki i wyciągnięcia prawidłowych wniosków.

3. Uwagi dotyczące konstrukcji i treści rozprawy

Praca składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów, z których każdy zakończony jest wnioskami częściowymi oraz z podsumowania i wniosków końcowych. Pierwszy rozdział ma charakter wprowadzający, z kolei pozostałe cztery rozdziały odnoszą się do poszczególnych ustaw regulujących odpowiedzialność w zakresie zamówień publicznych. Przyjęta przez Doktorantkę struktura pracy świadczy o umiejętności prowadzenia logicznego, klarownego i ustrukturyzowanego wywodu naukowego.

Pierwszy rozdział zatytułowany został „Pojęcie odpowiedzialności prawnej oraz zakres udzielania zamówień publicznych na gruncie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych”. Poza wprost wspomnianymi w tytule rozdziału pojęciem i rodzajami odpowiedzialności prawnej oraz zakresem przedmiotowym i podmiotowym Prawa zamówień publicznych, istotną część rozdziału stanowi omówienie poszczególnych zasad udzielania zamówień publicznych według prawa krajowego i unijnego. Wątpliwości może budzić fakt, że z językowego punktu widzenia dwa pierwsze podrozdziały rozdziału (1.1. i 1.2.) w pełni wyczerpują treść rozdziału o przyjętym tytule. Autorka uzasadnia jednak we wprowadzeniu, że przestrzeganie zasad udzielania zamówień publicznych pozwala uniknąć ewentualnej odpowiedzialności. Zasadnym byłoby jednak zatem przeformułowanie tytułu rozdziału 1.

W podrozdziale 1.1. (pojęcie i rodzaje odpowiedzialności prawnej) Doktorantka relatywnie niewiele miejsce poświęca samemu pojęciu odpowiedzialności prawnej, koncentrując się przede wszystkim na rodzajach tej odpowiedzialności na płaszczyźnie administracyjnej, cywilnej i karnej. Zgodzić się jednak należy, że w poszczególnych gałęziach prawa odpowiedzialność rozumiana jest nieco inaczej i samo wyjaśnienie istoty odpowiedzialności na gruncie poszczególnych gałęzi prawa pozwala też zrozumieć znaczenie odpowiedzialności prawnej. Należy docenić umiejętność Doktorantki w formułowaniu ocen w zakresie przejrzystości obowiązujących przepisów wyznaczających przedmiotowy i podmiotowy zakres Prawa zamówień publicznych widoczną w podrozdziale 1.2. Autorka powołuje się przy tym nie tylko na przepisy krajowe (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, tekst jedn. Dz. U. 2016 poz. 283), ale również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Z drugiej jednak strony, w tym samym podrozdziale, Autorka opisując katalog jednostek tworzących sektor finansów publicznych na podstawie art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach

publicznych (tekst jedn. Dz. U. 2021 r. poz. 305 z późn. zm., dalej powoływana jako „ustawa o finansach publicznych”) nie odnosi się do aktualnego stanu prawnego, bowiem na podstawie art. 9 pkt 14 ufp. z sektora, poza wymienionymi przez Doktorantkę jednostkami wyłączonymi z sektora finansów publicznych (przedsiębiorstwa, instytuty badawcze, banki oraz spółki prawa handlowego), poza jego zakresem znajdują się również instytuty działające w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz.

Docenić natomiast należy, omówiony w dalszej części podrozdziału 1.2. zakres podmiotowy stosowania przepisów Prawa zamówień publicznym, którego analiza wymagała precyzyjnego odwoływania się zarówno do przepisów krajowych, jak i unijnych. Na początku podrozdziału 1.3.1. (Zasady uczciwej konkurencji i równości wykonawców) znajdują się treści o charakterze wprowadzającym do tematyki zasad udzielania zamówień publicznych, stąd zasadne byłoby formalne wyodrębnienie tej części rozważań do odrębnego (pierwszego) podrozdziału. Samą analizę zasad należy uznać za interesującą, w szczególności ze względu na fakt, że nie ogranicza się ona do analizy przepisów Prawa zamówień publicznych (obowiązujących obecnie oraz przed wejściem w życie aktualnych norm prawnych), ale również poprzez odwołanie do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, dalej powoływana jako Konstytucja RP), przepisów innych ustaw, np. ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 1913) jak i w oparciu o stanowiska doktryny oraz orzecznictwo krajowe jak i unijne.

Doktorantka szczegółowo wyjaśnia cel i treść zasad, w szczególności poprzez wskazywanie konkretnych przykładów ich naruszania. Autorka wyjaśnia również prawa i obowiązki zamawiającego jak i wykonawcy wynikające z obowiązywania poszczególnych zasad, odnosząc się do kolejnych etapów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Doktorantka opisuje także, w jakich warunkach stosowanie zasad może ulec wyłączeniu oraz co znajduje się poza zakresem przedmiotowym kolejno omawianych zasad. Doktorantka zwraca również uwagę na interesujące współzależności, jakie istnieją pomiędzy poszczególnymi zasadami, wynikające z faktu, że chęć przestrzegania jednej z zasad udzielania zamówień publicznych może prowadzić do naruszenia drugiej z nich, ewentualnie zasady swobody zawierania umów wyrażonej w art. 353 Kodeksu cywilnego (w przypadku zasady legalizmu). Z drugiej strony, Doktorantka zwraca również uwagę na uzupełniający się charakter niektórych z zasad.

Omawiając zasadę jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego Doktorantka stwierdza, że wynikająca z art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zasada ma charakter bezwzględny, gdyż „musi być bezwzględnie przestrzegana przez każdą jednostkę dysponującą środkami publicznymi”. Należałoby jednak w tym miejscu zwrócić również uwagę na ust. 2. przywołanego przepisu, zgodnie z którym „przepisu ust. 1 nie stosuje się do środków publicznych, których pochodzenie lub przeznaczenie zostało uznane za informację niejawną na podstawie odrębnych przepisów lub jeżeli wynika to z umów międzynarodowych”.

Analizując praktyczne problemy w stosowaniu przepisów prawa zamówień publicznych i wydawanych na tym tle orzeczeń Doktorantka dowodzi posiadanej umiejętności wyciągania wniosków *de lege ferenda*, postulując w szczególności zastąpienie zasady pisemności zasadą składania oświadczeń i dokumentów.

Przy stosowaniu metody historyczno-prawnej brakuje konsekwencji, bowiem Autorka omawiając treść poszczególnych zasad udzielania zamówień publicznych nie w przypadku każdej z zasad odwołuje się do wcześniej obowiązujących przepisów. Czyni to również w różnych miejscach wywodu, niekiedy zaczynając od tła historycznego, niekiedy na nim kończąc. Doceniania wymaga natomiast fakt, że Autorka stosując metodę historyczno-prawną odwołuje się nie tylko do nieobowiązujących już przepisów, ale również do praktyki ich stosowania.

Pewien niedosyt budzą wnioski częściowe na zakończenie rozdziału pierwszego. Odnoszą się one jedynie do dwóch zagadnień, tj. zakresu podmiotowego Prawa zamówień publicznych oraz niejasności na tle rozumienia jednej z zasad tj. zasady uczciwej konkurencji.

Rozdział drugi recenzowanej rozprawy doktorskiej zatytułowano „odpowiedzialność za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych na gruncie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych”. Omówiono w nim odpowiedzialność instytucjonalną za naruszenia Prawa zamówień publicznych. Odpowiedzialność indywidualną omówiono w kolejnym rozdziale bazującym na ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Takie kryterium rozdzielania omawianej problematyki w strukturze rozprawy należy uznać za przejrzyste i uzasadnione.

Niektóre poglądy Autorki wymagałyby wyjaśnienia. Przykładowo nie jest jasne, w jaki sposób niezapewnianie dostępu jak najszerszemu kręgowi wykonawców mogących ubiegać się

o udzielenie zamówienia publicznego skutkuje ograniczeniem ewentualnej odpowiedzialności zamawiającego (s. 74).

Omawiając w podrozdziale 2.3. zakres podmiotowy odpowiedzialności na gruncie Prawa zamówień publicznych Doktorantka stwierdza, że „zamknięty katalog czynów podlegających karze na mocy p.z.p. jest w swej treści podobny do katalogu określonego w u.o.n.d.f.p., lecz niezośmany”. Doktorantka nie odwołuje się jednak do konkretnych przepisów uzasadniających dokonane stwierdzenie, co uczyniłoby wywód bardziej przejrzystym. Z drugiej jednak strony, w dalszej części tego podrozdziału Autorka wykazuje się umiejętnością syntezy poprzez nawiązanie do omówionych w pierwszym rozdziale zasad o udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności zasady konkurencji oraz jawności, posługując się przejrzystą argumentacją. Wątpliwości budzi umiejscowienie zagadnień dotyczących wysokości kary pieniężnej nakładanej w związku z naruszeniem Prawa zamówień publicznych (s. 76) w podrozdziale traktującym o zakresie przedmiotowym odpowiedzialności, nie zaś w podrozdziale omawiającym postępowanie oraz sankcje w związku z naruszeniem przez zamawiającego Prawa zamówień publicznych (podrozdział 2.4.). Jednocześnie należy zauważyć, że z treści tytułu podrozdziału 2.4. nie wynika, o jakim faktycznie postępowaniu jest mowa. Docenić należy, że w podrozdziale tym Autorka dokonuje wykładni nie tylko przepisów Prawa zamówień publicznych ale również ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2021, poz. 735 z późn. zm.) ze względu na fakt, że obciążenie zamawiającego sankcją kary pieniężnej następuje w drodze decyzji administracyjnej. Doktorantka dokonuje trafnego rozróżnienia pomiędzy „karą pieniężną” a „karą finansową” (s. 78), jednocześnie trafnie argumentuje przeciwko istnieniu tych dwóch rodzajów kar.

Na szczególną uwagę, ze względu na jego wymiar praktyczny, zasługuje podrozdział 2.5. zatytułowany „Analiza sprawozdań Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w latach 2013-2020”. W części wprowadzającej podrozdziału Doktorantka przedstawia przejrzystą argumentację przemawiającą za analizą danych ze sprawozdań wydanych na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. 2019 poz. 1843). Zabrakło jedynie wyjaśnienia, dlaczego za rok rozpoczynający analizę wybrano rok 2013. W części merytorycznej podrozdziału Doktorantka omawia zarówno chronologicznie, jak i w perspektywie zbiorczej efekty działalności Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie

nałożenia kary pieniężnej w związku z naruszeniem przez zamawiających przepisów Prawa zamówień publicznych.

We wnioskach częściowych rozdziału 2. Doktorantka dokonuje przejrzystej syntezy rozważań na temat administracyjnej i instytucjonalnej natury odpowiedzialności zamawiających działających na podstawie przepisów Prawa zamówień publicznych. W tej części pracy Autorka formułuje również wnioski *de lege lata* dotyczące nieuzasadnionego współistnienia kar o podobnym charakterze.

Rozdział trzeci nosi tytuł „Odpowiedzialność zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień na gruncie ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych”. Rozpoczynając rozdział od pojęcia i zakresu dyscypliny finansów publicznych (podrozdział 3.1.), Doktorantka prezentuje genezę odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Choć sama analiza jest interesująca, należy zwrócić uwagę na błędne utożsamienie „ustaw budżetowych” z „ustawą – Prawo budżetowe” (por. przypis 230.). Podkreślenia wymaga fakt, że Autorka, nie odnajdując definicji legalnej „odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”, bazując na trafnie dobranej literaturze oraz wykładni przepisów prawnych, konsekwentnie buduje wywód uwieńczony zrekonstruowaniem znaczenia wspomnianego pojęcia.

W podrozdziale 3.2. Autorka analizuje i poddaje krytycznej ocenie, niekiedy rozbieżne, poglądy doktryny i orzecznictwa, celem ustalenia charakteru prawnego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jej rozważania prowadzą do wniosku, że odpowiedzialność ta ma charakter administracyjny, dostrzega jednak podobieństwa z prawem karnym, którego zasady zostały transponowane do ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Docenienia wymaga fakt, że podrozdział ten jest mocno poparty orzecznictwem, głównie Główniej Komisji Orzekającej.

Podobnie, omawiając w podrozdziale 3.3. zakres podmiotowy oraz w podrozdziale 3.4. zakres przedmiotowy odpowiedzialności za naruszenie Prawa zamówień publicznych na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Doktorantka nie tylko analizuje treść przepisów prawa i literatury, ale również dokonuje analizy obszernego orzecznictwa. Autorka wykazuje się dobrą znajomością orzecznictwa w przedmiotowej materii, która umożliwia jej powoływanie się zarówno na konkretne orzeczenia, jak również dokonywanie uogólnień dotyczących linii orzeczniczej.

Analizując poszczególne czyny wyczerpujące znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie zamówień publicznych Doktorantka dokonuje własnych, trafnych interpretacji niezdefiniowanych przez ustawodawcę pojęć, jak np. w przypadku „warunków udziału w postępowaniu” oraz w logiczny sposób zestawia ze sobą obowiązujące przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z przepisami Prawa zamówień publicznych. Autorka dokonuje też trafnych postulatów pod adresem ustawodawcy, w szczególności w zakresie wyłączenia spod sankcji za naruszenie dyscypliny finansów publicznych innych trybów udzielania zamówień publicznych niż tryb negocjacji bez ogłoszenia oraz zamówienie z wolnej ręki, czy też w zakresie przyjęcia, że w konkursie jednoetapowym wystarczającym jest uczestnictwo jednego podmiotu. Z drugiej jednak strony negatywnie należy ocenić fakt, że Doktorantka posługuje się terminem „udzielenie zamówienia w trybie in-house” nie wyjaśniając na czym ten tryb polega.

Omawiając w podrozdziale 3.5. katalog i wymiar kar stosowanych w związku z naruszeniem Prawa zamówień publicznych Autorka formułuje interesujące wnioski, w szczególności w zakresie przydatności kar. Zwraca również uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy w ukształtowaniu katalogu osób objętych zakazem pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. W tej części rozprawy Doktorantka, wykorzystując wykładnię przepisów, orzecznictwo oraz literaturę prowadzi również konsekwentny wywód naukowy zmierzający do udowodnienia, że podstawową karą za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest upomnienie, wskazując jednocześnie warunki, których spełnienie obliguje do wymierzenia dotkliwszych kar.

Ostatni z podrozdziałów rozdziału (3.6.) zatytułowano „analiza sprawozdań Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w zakresie naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych w latach 2013-2020”. Z niewyartykułowanych powodów rozpoczyna się on od przedstawienia ustawowych przepisów dotyczących organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie zmienia to faktu, że ta część rozprawy prezentuje interesujące rozważania i wyliczenia o wymiarze praktycznym. Z dokonanych przez Autorkę obliczeń wynika, że na przestrzeni lat 2013-2020 średnio 20% osób, którym przypisano odpowiedzialność na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dotyczyło zamówień publicznych.

We wnioskach częściowych kończących rozważania rozdziału 3. Doktorantka dokonała syntezy zagadnień odpowiedzialności zamawiających za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Rozdział czwarty rozprawy poświęcono odpowiedzialności karnej zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych. Doktorantka rozpoczyna rozważania tego rozdziału (w podrozdziale 4.1. Charakter i zasady odpowiedzialności karnej zamawiającego za naruszenie Prawa zamówień publicznych) od klarownie wyrażonej motywacji potrzeby istnienia w porządku prawnym odpowiedzialności karnej za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych. Wyjaśnwszy charakter prawny tej odpowiedzialności odwołuje się do postanowień konstytucyjnych gwarantujących zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady proporcjonalności, odwołując się przy tym do trafnie dobranego orzecznictwa. W dalszej części pierwszego podrozdziału rozdziału 4. Doktorantka w przejrzysty i konsekwentny sposób opisuje szczegółowe zasady odpowiedzialności karnej za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych, odwołując się przy tym do dorobku prawa karnego. Doceniając wymaga fakt, że Autorka przejrzysto wyjaśnia pojęcia, którymi się posługuje. Wskazuje również praktyczne przykłady opisane w orzecznictwie sądowym. Trafnie odnajduje i interpretuje sprzeczne stanowiska doktryny.

W podrozdziale 4.2. (zakres podmiotowy i przesłanki odpowiedzialności karnej zamawiającego za naruszenie przepisów Prawa zamówień publicznych) Doktorantka konstruktywnie konstruuje wątpliwości w zakresie działalności ustawodawcy na tle zgodności z Konstytucją RP. Dokonuje też trafnych interpretacji przepisów Kodeksu karnego zestawiając je z przepisami Prawa zamówień publicznych, w szczególności w zakresie możliwości przypisania winy zamawiającym.

Omawiając w podrozdziale 4.3. zakres przedmiotowy odpowiedzialności karnej Doktorantka przejrzysto wyjaśnia poszczególne czyny zabronione naruszające przepisy Prawa zamówień publicznych, za które zamawiający może ponieść odpowiedzialność karną. Autorka konstruuje katalog takich czynów, do którego zalicza: sprzedajność pełniącego funkcję publiczną, płatną protekcję bierną, przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, ujawnienie informacji w związku z wykonywaną funkcją, niszczenie dokumentu, wyrządzenie szkody w obrocie gospodarczym, zakłócenie przetargu publicznego oraz udział w zorganizowanej grupie lub związku przestępczym. Autorka nie

ogranicza się do opisanie istoty czynów zabronionych na mocy Kodeksu karnego ale przenosi te rozważania na grunt zamówień publicznych. Doktorantka, omawiając te zagadnienia posługuje się precyzyjnym językiem, wyjaśniając terminologię, którą stosuje. Poprawienia wymaga zdanie znajdujące się na s. 261: „Co do zasady przestępstwo z art. 305 k.k. następuje na wniosek pokrzywdzonego”. Autorka zapewne miała na myśli ściganie przestępstwa.

Wnioski częściowe kończące rozdział 4. są bardzo krótkie i w ujęciu ogólnym odnoszą się do omówionych uprzednio treści. Zawierają skądinąd ciekawy postulat *de lege lata* wprowadzenia regulacji odpowiedzialności karnej bezpośrednio do ustawy Prawo zamówień publicznych, tak jak ma to miejsce w przypadku ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. 2021 poz. 2351, dalej powoływana jako Prawo budowlane). Rozszerzając rozważania w tym zakresie można by zastanowić się nad zaletami i wadami takiego rozwiązania. Przenalizować należałoby również, w jaki sposób należałoby dokonać nowelizacji Kodeksu karnego, zawierającego w szczególności przepisy dotyczące organizacji przetargów publicznych.

Ostatni, piąty, rozdział dysertacji doktorskiej został zatytułowany „Odpowiedzialność cywilna zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych”. W podrozdziale pierwszym traktującym o charakterze i przesłankach odpowiedzialności cywilnej zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych Doktorantka słusznie zauważa, że choć Prawo zamówień publicznych nie zawiera przepisów odnoszących się do odpowiedzialności cywilnej to jednak takiej odpowiedzialności zamawiającego nie można wykluczyć. Wskazuje jednocześnie konkretne przepisy Kodeksu cywilnego mogące mieć zastosowanie. Autorka na gruncie doktryny i orzecznictwa precyzyjnie wyjaśnia znaczenie odpowiedzialności cywilnej, krytycznie oceniając istniejące jej definicje. Na płaszczyźnie cywilnej Doktorantka właściwie klasyfikuje odpowiedzialność zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych jako odpowiedzialność odszkodowawczą. Omawiając istotę odpowiedzialności odszkodowawczej Doktorantka prowadzi konsekwentny wywód zmierzający do wyjaśnienia odpowiedzialności zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych.

W podrozdziale 5.2. Autorka łącznie analizuje zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności cywilnej zamawiającego za naruszenie przepisów Prawa zamówień publicznych. Na pozytywną uwagę zasługuje fakt, że przytoczone, niekiedy sprzeczne poglądy doktryny i orzecznictwa nie ograniczają się tylko do rozważań natury prawnej ale

dotykają również warstwy aksjologicznej (moralnej). Należy jednak zwrócić uwagę, że niektóre poglądy nie są poparte źródłem ani argumentacją, jak np. na s. 282 zdanie „Powierzenie nie musi polegać na wskazaniu konkretnej czynności, lecz może obejmować określony, nawet w sposób dorozumiany, zakres zadań do wykonania, które następnie zostaną uszczegółowione”.

Wartość dodaną pracy stanowi zawarta w podrozdziale 5.3. analiza szczególnych regulacji w zakresie odpowiedzialności cywilnej zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych na tle tzw. ustawy antycovidowej. Doktorantka umiejętnie wybiera i prezentuje przepisy, które dotyczą udzielania zamówień publicznych. Należałoby dodać miejsce publikacji analizowanej ustawy. Wnioski częściowe stanowią syntezę rozważań zaprezentowanych w rozdziale, do którego odnoszą się.

Ostatnią merytoryczną część rozprawy stanowi „podsumowanie i wnioski końcowe”. Część ta ma przejrzystą strukturę. Autorka odnosi się do poszczególnych, sformułowanych we wprowadzeniu szczegółowych problemów badawczych. Doktorantka nie tylko dokonuje podsumowania ustaleń dokonanych w treści pracy, ale również zwraca uwagę na niedoskonałości polskiego porządku prawnego w zakresie przepisów jak i stosowania Prawa zamówień publicznych. W ten sposób formułuje wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda* w zakresie szczegółowych problemów badawczych. Można przypuszczać, że zastosowanie się do nich spowodowałoby bardziej racjonalne, celowościowe i efektywne wydatkowanie środków publicznych. Udzielając odpowiedzi na szczegółowe problemy badawcze Doktorantka odpowiada na ogólne pytanie badawcze dotyczące prawidłowej konstrukcji prawnej i skutecznego zabezpieczenia prawidłowego przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

4. Ocena formalnej strony pracy

Pod względem warsztatowym, a zwłaszcza językowym rozprawę należy ocenić pozytywnie, praca napisana jest poprawną polszczyzną, choć Autorce nie udało się uniknąć pewnych drobnych potknięć językowych, wynikających z niedostatecznej korekty, której dokonanie powinno odbyć się w szczególności w zakresie interpunkcji.

- W przypisie 5 na s. 12 tytuł czasopisma i skrót „nr” nie powinny być napisane drukowanymi literami (analogicznie w wykazie literatury).

- Na s. 13 Autorka powołuje się na ustawę z dnia 6 września 2021 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. 2022 poz. 902) nie precyzuje jednak daty jej wydania i miejsca publikacji. Podobne uchybienie znajduje się na s. 29 w zakresie ustawy o finansach publicznych. Z drugiej jednak strony Doktorantka w treści pracy więcej niż raz powołuje miejsce publikacji danej ustawy, jak np. w przypadku Prawa budowlanego (na s. 264 i s. 302).
- Na s. 18 akapit rozpoczynający się od słów „w celu rozwiązania...” wydaje się oderwany od kontekstu rozważań i należałoby go usunąć.
- Na s. 24 znajduje się cytat jednak nie wskazano jego źródła.
- Na s. 56 w przypisie 150 brakuje numeru powoływanego czasopisma.
- Na s. 74 w przypisie 201 oraz na s. 107 w przypisie 281 zastosowano odmienny od stosowanego wcześniej sposób powoływania numeru i roku przywoływanego czasopisma.
- Na s. 72 odwołując się do ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Doktorantka posługuje się skrótem „u.d.f.p.”, z kolei na s. 74 skrótem „u.o.n.d.f.p.”. Należałoby zachować jednolitość.
- Na s. 77 pierwsze zdanie jest niedokończone.
- Na s. 108 fragment zdania „Wymieniony powyżej, obecnie obowiązujący zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie...” wymagałby przeformułowania.
- Na s. 148 zamiast „nie zawarcie umowy” powinno być „niezawarcie umowy”.
- Na s. 215 „w reszcie” powinno być zastąpione słowem „wreszcie”.
- Na s. 256 zamiast *damnym emergens* (rzeczywista strata) powinno być *damnum emergens*.
- Na s. 288 korekty wymaga tytuł podrozdziału 5.3. „innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych”.
- Na s. 295 użyto wyrażenia z języka potocznego „na pierwszy rzut oka”.

5. Konkluzja

Recenzowana rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktorantki oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Porządkuje i jednocześnie pogłębia stan wiedzy w zakresie odpowiedzialności za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych. Mimo zawartych w recenzji uwag należy uznać, że strona merytoryczna rozprawy nie budzi zastrzeżeń.

Autorka wykazała się wiedzą z zakresu odpowiedzialności zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych i umiejętnością właściwego rozwiązywania problemów badawczych, zarówno na płaszczyźnie administracyjnej, finansowej, karnej jak i cywilnej.

Konkludując, w mojej opinii dysertacja Pani mgr Magdaleny Taraszkiewicz spełnia ustawowe kryteria stawiane rozprawom doktorskim (art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 574 z późn. zm.). Wobec powyższego wnoszę o jej dopuszczenie do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

dr hab. Urszula K. Zawadzka-Pąk

U. Zawadzka-Pąk