

Szczecin, dnia 23 maja 2022 r.

Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Szczecińskiego

Melania
- *Miriam*
- *Albina*
31.05.2022
Przewodniczący
Rady Dyscypliny Nauki Prawne
dr hab. Wojciech Morawski, prof. UMK

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Magdaleny Taraszkiewicz

pt. *Odpowiedzialność zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych*
(ss. 302 + wykazy materiałów źródłowych)

I. Podstawa prawna sporządzenia recenzji

Recenzję sporządzono w związku z uchwałą Rady Dyscypliny Nauki Prawne Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu z dnia 12 kwietnia 2022 r. Przedmiotem recenzji jest ocena rozprawy doktorskiej pt. *Odpowiedzialność zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych*, przygotowanej przez mgr Magdalenę Taraszkiewicz pod kierunkiem dra hab. prof. UMK Jacka Wantoch-Rekowskiego. Recenzję przygotowano z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 574 z późn. zm.).

II. Sposób określenia obszaru badań oraz sformułowania tytułu dysertacji

Określenie problemu badawczego i wyznaczenie granic prowadzenia badań to najważniejsze działania wstępne determinujące finalny rezultat w postaci rozprawy spełniającej ustawowe kryteria wyznaczające właściwy poziom kompetencji naukowych. Zadanie to Autorka zrealizowała w sposób zasługujący na bardzo wysoką ocenę. Należy nadmienić, że problematyka zamówień publicznych jest często przedmiotem zainteresowania ze strony przedstawicieli doktryny prawa, a dorobek publikacyjny w tym zakresie stale się zwiększa. Nie oznacza to jednak, że wszystkie problemy badawcze w tym zakresie zostały już zidentyfikowane i rozwiązane. W szczególności zagadnienia prawnej odpowiedzialności za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych pozostają takim obszarem, który wymaga

pogłębionych i wielowątkowych badań. Dotychczas w piśmiennictwie problem ten najczęściej był sprowadzany do badań dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jest to w pełni zrozumiałe, ponieważ ustawodawca jednoznacznie stanowi, że określone działania lub zaniechania niezgodne z procedurami dotyczącymi zamówień publicznych związane są z odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jednocześnie jednak zastrzega, że podleganie tej odpowiedzialności następuje w przypadkach, w których zamawiający jest jednostką sektora finansów publicznych lub udzielane zamówienie publiczne lub konkurs są finansowane ze środków publicznych (por. ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. z 2021 r. poz. 289 z późn. zm.). W przepisach ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 z późn. zm.) stanowi się także o możliwości zastosowania innych reżimów odpowiedzialności, tj. administracyjnej, karnej, cywilnej.

Szerokie ujęcie problemu odpowiedzialności podmiotu występującego w roli udzielającego zamówienia publicznego jest w pełni uzasadnione sposobem jego unormowania w obowiązującym ustawodawstwie. W polskim piśmiennictwie dotychczas nie postrzegano tych zagadnień w tak kompleksowym kształcie. Niezbędne więc było przeprowadzenie badań naukowych nad istotnymi cechami poszczególnych reżimów odpowiedzialności prawnej zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych. W tym kontekście jednoznacznie pozytywnie oceniam sposób wyznaczenia granic problematyki prawnej poddanej badaniom, jak i zredagowania tytułu dysertacji. Dokonane w tym obszarze ustalenia Doktorantki pozostają w spójnych relacjach. Właściwa delimitacja obszaru badawczego umożliwia przeprowadzenie szczegółowych i pogłębionych rozważań oraz sformułowanie ocen dotyczących istoty i zakresu odpowiedzialności prawnej podmiotu zamawiającego uczestniczącego w procedurze udzielania zamówienia publicznego. W ten sposób Doktorantka stworzyła warunki do prowadzenia wielowątkowych rozważań osadzonych w szerszym zakresie, tzn. wykraczających poza ramy prawne wyznaczone przepisami o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Problem badawczy jest zarówno oryginalny, jak i w pełni aktualny z uwagi na strategiczne oraz bieżące znaczenie publicznych zasobów finansowych przeznaczanych na realizację przedsięwzięć w trybie udzielania zamówień publicznych.

Zidentyfikowany przez Doktorantkę problem badawczy jest doniosły i wymagający rozwiązania przy zastosowaniu metod naukowych. Ponadto jest on wewnętrznie złożony,

ponieważ kumuluje zagadnienia z zakresu prawa finansowego i finansów publicznych, a także prawa cywilnego, administracyjnego, karnego, handlowego, samorządowego.

III. Cele rozprawy, tezy oraz zastosowane metody badawcze

We wprowadzeniu (s. 17) przejrzysto sformułowano główny cel dysertacji, którym jest ocena obowiązujących regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności za naruszenie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz sformułowanie kierunkowych propozycji zmian obowiązującego w tym zakresie ustawodawstwa. Wyznaczone zostały również trzy cele szczegółowe, a mianowicie:

- omówienie kategorii przesłanek decydujących o istnieniu i kształcie odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych,
- systematyka i identyfikacja teoretycznych oraz praktycznych problemów wynikających ze stosowania przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych i odpowiedzialności za ich naruszenie,
- określenie modelu odpowiedzialności instytucjonalnej oraz indywidualnej w związku z naruszeniem przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych.

Z wyznaczonymi celami (głównym i szczegółowymi) koreluje przyjęta teza badawcza, w której założono, że „aktualne uregulowania odpowiedzialności za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych nie zabezpieczają skutecznie prawidłowego przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego”. Sformalizowaniu tezy badawczej posłużyły przyjęte przez Doktorantkę trzy następujące hipotezy szczegółowe:

- ustawa - Prawo zamówień publicznych nie ustala jednolitych kryteriów odpowiedzialności za nieprawidłowe przygotowanie i prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- szeroki zakres odpowiedzialności za naruszenie ustawy - Prawo zamówień publicznych nie jest transparentny i może prowadzić do problemów interpretacyjnych, bowiem zakres i charakter odpowiedzialności oraz katalog i wymiar kar uzależniono od zakwalifikowania zamawiającego do określonej grupy wymienionej w ustawie,
- ocena regulacji w zakresie odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych nie może być pozytywna, ponieważ brak jednolitych uregulowań prawnych odnoszących się do tej materii skutkuje nieczytelnością oraz brakiem zrozumienia tych regulacji przez ich adresatów.

Wyznaczone przez Doktorantkę cele oraz sformułowane tezy i hipotezy badawcze tworzą spójną i oryginalną koncepcję dysertacji umożliwiającą prowadzenie badań nad problematyką o doniosłym znaczeniu prawnym, jako również gospodarczym i społecznym. Dokonano przemyślanego doboru problemów badawczych, które pozostają w relacjach gwarantujących prowadzenie wielowątkowych i złożonych analiz dotyczących polskiego i unijnego materiału normatywnego oraz dorobku judykatury i innych organów orzekających (Krajowej Izby Odwoławczej, Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, Międzyresortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, Regionalnych Komisji Orzekających, Regionalnych Izb Obrachunkowych), a w odniesieniu do dorobku doktryny tworzą warunki do prowadzenia badań także o charakterze interdyscyplinarnym, z zachowaniem właściwych proporcji dotyczących ustaleń teoretycznych i praktycznych, a także zapewniających formułowanie ocen o charakterze uniwersalnym.

Zastosowano właściwe metody badawcze, adekwatne w kontekście przyjętych założeń i koncepcji delimitacji obszaru badań. W najszerszym zakresie zastosowano metodę dogmatyczno-prawną do wieloaspektowego zbadania obowiązujących regulacji prawa krajowego i prawa unijnego, dorobku doktryny i judykatury oraz innych podmiotów posiadających kompetencje orzecznicze. Uzupełniająco zastosowano metodę historyczno-prawną, przede wszystkim w celu zaprezentowania głównych trendów ewolucji odpowiedzialności prawnej za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych.

Wprowadzenie, jako wyodrębniona część rozprawy doktorskiej, zawiera wszystkie niezbędne elementy treści dotyczące przyjętych autorskich założeń koncepcyjnych, zastosowanych metod badawczych oraz wykorzystanych źródeł. Nie wskazano natomiast, co powinno być regułą w takich pracach, granicznej konkretnej daty obowiązującego stanu prawnego uwzględnionego w prowadzonych badaniach. Jedynie z karty tytułowej rozprawy ogólnie wynika, że jest to 2022 rok, a więc można domniemywać uwzględnienie stanu prawnego obowiązującego na dzień 1 stycznia 2022 r.

IV. Struktura rozprawy doktorskiej

Struktura rozprawy została podporządkowana wynikającemu z jej tytułu zakresowi przedmiotowemu oraz przyjętej przez Autorkę koncepcji badawczej. Rozprawa składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów, podsumowania i wniosków (pełnią funkcję zakończenia), a także z załączników, w których zamieszczono wykazy: wykorzystanych aktów prawnych

(międzynarodowych, unijnych i krajowych), literatury przedmiotu, innych materiałów (uzasadnienia projektów ustaw, sprawozdania Prezesa UZP, opinie UZP, słowniki, leksykony), orzeczeń sądów i innych podmiotów posiadających kompetencje orzecznicze. Dane liczbowe, dotyczące postępowań w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ujęto w 11 tabelach i 3 wykresach. Ponadto sporządzono wykaz stosowanych w rozprawie skrótów.

Poprawna jest kolejność poszczególnych rozdziałów rozprawy doktorskiej. Poszczególne rozdziały charakteryzują się zróżnicowaną objętością, przy czym najobszerniejszy jest rozdział trzeci (obejmujący 112 stron). Rozdziały pierwszy i czwarty mają zbliżoną objętość (odpowiednio 48 oraz 56 stron), podobnie jak rozdziały drugi i piąty (odpowiednio 24 strony i 27 stron). Nie jest to zarzut, ponieważ Doktorantka właściwie pogrupowała problemy badawcze, które łącznie wpisują się w Jej autorską koncepcję analizy i oceny normatywnie uregulowanego mechanizmu odpowiedzialności zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych. Wewnętrzna struktura rozprawy jest spójna i wprost odnosi się do dwóch zasadniczych zagadnień, tzn. zasad udzielania zamówień publicznych oraz odpowiedzialności zamawiającego naruszającego obowiązujące w tym zakresie reguły. Doktorantka w każdym rozdziale zamieszcza, w wyodrębnionej jednostce redakcyjnej, wnioski i uwagi bilansujące. Mają one przede wszystkim charakter porządkujący i stanowiły ważne podłoże dla sformułowanych w podsumowaniu wniosków końcowych oraz ocen wprost nawiązujących do przyjętych celów oraz tezy i hipotez badawczych.

W strukturze dysertacji można wyodrębnić jej dwie główne części. Pierwszą stanowi rozdział pierwszy pełniący rolę porządkującą i wprowadzającą do rozważań prowadzonych w rozdziałach od drugiego do piątego. Nawiązując do zamieszczonego w tytule rozprawy wyrażenia „reguły udzielania zamówień publicznych” wyodrębniono i wyjaśniono istotę zasad udzielania takich zamówień kierując się unormowaniami zawartymi w prawie unijnym oraz krajowym. W przyjętym katalogu zawarto następujące zasady: uczciwej konkurencji i równości wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości postępowania, jakości i efektywności postępowania, legalizmu postępowania, bezstronności i obiektywizmu postępowania, jawności postępowania oraz pisemności i języka polskiego. Uzupełnieniem są rozważania dotyczące sposobu rozumienia odpowiedzialności prawnej i jej rodzajów przedmiotowych i podmiotowych granic unormowań zawartych w ustawie - Prawo zamówień publicznych. Przygotowano w ten sposób rodzaj „bilansu otwarcia” umożliwiającego

prorowadzenie szczegółowych badań, z zachowaniem dyscypliny oraz wyznaczonych przedmiotowo-podmiotowych ram obszaru badawczego.

Drugą część rozprawy stanowią pozostałe rozdziały dysertacji (od drugiego do piątego), w których szczegółowej analizie i ocenie poddano reżimy odpowiedzialności prawnej zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych (unormowanej w ustawie - Prawo zamówień publicznych, w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a także odpowiedzialności karnej oraz cywilnej). Przejrzystości prowadzonych rozważań sprzyja zachowany przez Doktorantkę określony schemat konstrukcyjny tych rozdziałów rozprawy doktorskiej. W każdym przypadku rozważania odnoszą się do charakteru i zasad danego rodzaju odpowiedzialności zamawiającego oraz zakresu podmiotowego i przedmiotowego tej odpowiedzialności. Różnice w badanych reżimach odpowiedzialności prawnej zamawiającego dotyczą katalogu sankcji (kar), a także aspektów proceduralnych.

V. Szczegółowa ocena rozprawy doktorskiej

W rozdziale pierwszym rozprawy, który spełnia funkcję porządkującą w odniesieniu do ważnego zagadnienia będącego fundamentalną częścią przyjętej przez Doktorantkę koncepcji badawczej, dokonano przede wszystkim istotnych ustaleń o charakterze terminologicznym. Odniesiono się do możliwego sposobu rozumienia pojęcia „odpowiedzialność prawna” oraz wyodrębniono jej główne rodzaje (administracyjną, cywilną, karną, konstytucyjną, podatkową). Zaakcentowano występujące między nimi różnice determinowane specyfiką regulacji związanej z daną gałęzią prawa (publicznego lub prywatnego) oraz przesłankami odpowiedzialności. W ramach tego katalogu wyodrębniono szczególne reżimy odpowiedzialności, np. kontraktowej i deliktowej, rzeczowej i osobistej, ograniczonej i nieograniczonej. Na tym tle podjęto udaną próbę zidentyfikowania reżimów odpowiedzialności ponoszonej za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych. Trafnie wskazano, że w tym zakresie mogą być stosowane następujące rodzaje odpowiedzialności: finansowoprawna, administracyjna, karno-administracyjna (za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), a także cywilna oraz karna.

Przedstawiono również kryteria wyznaczające przedmiotowy i podmiotowy zakres ustawy - Prawo zamówień publicznych. Szczególnie ważne są ustalenia dotyczące katalogu podmiotów, które występując w roli zamawiającego mogą być objęte rygorami odpowiedzialności za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych. Finalizację

zagadnień wprowadzających, ujętych w pierwszym rozdziale dysertacji, stanowi uporządkowany katalog zasad udzielania zamówień publicznych wyprowadzonych z regulacji prawa krajowego i prawa unijnego. Nie ograniczono się jedynie do wyliczenia tych zasad, lecz wyczerpująco - z punktu widzenia potrzeb prowadzenia rozważań w zakresie wyznaczonym tytułem rozprawy - omówiono istotę każdej z nich.

Ustalenia dokonane przez Doktorantkę w tym zakresie są często opatrzone krytycznymi ocenami, ale należy wyraźnie podkreślić, że są to oceny w pełni uzasadnione i poparte zarówno dorobkiem orzecznictwem, jak i poglądami przedstawicieli doktryny. Trafnie Doktorantka identyfikuje wady regulacji zamieszczonych w ustawie - Prawo zamówień publicznych, w szczególności brak kompleksowości i przejrzystości unormowań oraz swoisty chaos konstrukcji podmiotowych w postaci aż trzech kategorii zamawiających (tj. publicznych, sektorowych i subsydiowanych). Celem prowadzonych w tym zakresie badań było dokonanie ustaleń niezbędnych do przedstawienia zasad odpowiedzialności, według różnych reżimów prawnych, podmiotu zamawiającego.

W rozdziale drugim przedstawiono wyniki badań dotyczących odpowiedzialności zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych. Rozważania są prowadzone w sposób uporządkowany i koncentrują się na unormowaniach dotyczących tzw. odpowiedzialności instytucjonalnej zawartych w ustawie - Prawo zamówień publicznych. W związku z tym przedstawiono podmiotowy i przedmiotowy zakres tej odpowiedzialności, istotę postępowania oraz możliwe do zastosowania sankcje. Istotnym uzupełnieniem jest analiza sprawozdań Prezesa UZP o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w latach 2013–2020. W ten sposób aspekty teoretyczne umiejętnie uzupełniono treściami praktycznymi.

Należy zgodzić się z generalną oceną Doktorantki, że odpowiedzialność regulowana przepisami ustawy - Prawo zamówień publicznych ma charakter odpowiedzialności administracyjnej. Zasadniczym argumentem potwierdzającym dokonane w tym zakresie ustalenia ma być forma decyzji administracyjnej stosowana w przypadku nakładania kary pieniężnej za naruszenie przepisów tej ustawy. W odniesieniu do kar pieniężnych regulacje zawarte w ustawie - Prawo zamówień publicznych dotyczą: ich zakresu podmiotowego, przesłanek uzasadniających nałożenie kary, wysokości kar, wymogu zachowania formy decyzji administracyjnej w procedurze nakładania kar, przeznaczenia wpływów z kar oraz trybu ich egzekucji.

Należy podkreślić, że w ustawie - Prawo zamówień publicznych nie unormowano: przesłanek warunkujących odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej, terminów przedawnienia nakładania oraz egzekucji kary pieniężnej, naliczania odsetek od zaległej kary pieniężnej, udzielania ulg w wykonaniu kary pieniężnej. W ustawie - Prawo zamówień publicznych nie zamieszczono w tym zakresie przepisów odsyłających do postanowień innej ustawy. Można się zastanowić, czy takie wyraźne odesłanie w ogóle jest konieczne? W związku z tym, czy jest możliwe stosowanie uniwersalnych postanowień działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących administracyjnych kar pieniężnych? Czy podstawy do takiego stosowania mogą być wywodzone z reguł kolizyjnych sformułowanych w art. 189a K.p.a.? W przypadku potwierdzenia takiej możliwości, w jakiej relacji pozostawały wobec siebie unormowania dotyczące kar pieniężnych (zawarte w ustawie - Prawo zamówień publicznych) oraz regulacje dotyczące administracyjnych kar pieniężnych zamieszczone w dziale IVa K.p.a. (czy do ustalenia tych relacji może być przydatne stanowisko wyrażone w wyroku NSA z dnia 3 grudnia 2019 r., sygnatura II OSK 3087/18)?

W rozdziale trzecim dysertacji, najobszerniejszym w jej strukturze, przedstawiono kompleksową i pogłębioną ocenę regulacji prawnych oraz dorobku orzeczniczego i doktryny prawa z zakresu odpowiedzialności zamawiającego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku naruszenia zasad udzielania zamówień publicznych. Rozważania wprost odnoszące się do tego zagadnienia zostały poprzedzone obszernym wprowadzeniem prezentującym sposób rozumienia wyrażenia „dyscyplina finansów publicznych”. Wyczerpujące i przejrzyste są ustalenia Doktorantki dotyczące charakteru i zasad odpowiedzialności za naruszenie ustawy - Prawo zamówień publicznych na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wykazano, że jest to indywidualna odpowiedzialność za delikty finansowe dotyczące naruszenia ładu finansów publicznych. Wyraźnie zaznaczony jest represyjny charakter tej odpowiedzialności, co wynika z wielu wzorców zaczerpniętych z odpowiedzialności karnej, ale jednocześnie nie można w pełni odrzucić określonych cech charakterystycznych dla odpowiedzialności administracyjnej. Doktorantka przekonująco przeprowadza charakterystykę porównawczą cech odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z odpowiednimi atrybutami odpowiedzialności karnej. W konkluzji przyjmuje, że odpowiedzialność zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych w świetle zasad odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest odpowiedzialnością *sui generis*, odrębną i niezależną od innych rodzajów odpowiedzialności (s. 106).

Właściwie wyznaczono również podmiotowe i przedmiotowe granice odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w odniesieniu do przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych. Prowadzone w tym zakresie rozważania Doktorantki obejmują etapy zarówno przygotowania, jak i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Trafnie oceniono, że w aspekcie podmiotowym odpowiedzialność ponosi przede wszystkim kierownik zamawiającego. Powierzenie przez kierownika określonych czynności pracownikowi danej jednostki organizacyjnej lub komisji przetargowej w określonych przypadkach może wpływać na zakres jego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przedmiotowe ramy tej odpowiedzialności zostały przede wszystkim wyznaczone w art. 17 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Należy zauważyć, że GKO problem tej odpowiedzialności, w kontekście zamówień publicznych, postrzegala także w szerszej perspektywie, tzn. w przypadkach określonych w art. 13 ww. ustawy dotyczących wykorzystania środków publicznych lub środków przekazanych ze środków publicznych, związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu, do których nie mają zastosowania przepisy o zamówieniach publicznych i o umowie koncesji (por. orzeczenie GKO z dnia 27 lutego 2020 r., BDF1.4800.61.2019).

Przedstawiono i scharakteryzowano czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych, popełniane na etapach odpowiednio przygotowania oraz przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Jednym z czynów kreujących ww. odpowiedzialność jest przedstawiane przez Doktorantkę „określenie przez zamawiającego kryteriów oceny ofert” (s. 123–124). W tym zakresie GKO wypowiedziała się, że „od kierownika jednostki sektora finansów publicznych można i należy oczekiwać znajomości przepisów odnoszących się do określania kryteriów oceny ofert, skoro zatwierdza on takie kryteria” (por. orzeczenie GKO z dnia 13 września 2018 r., BDF1.4800.67.2018). Z prezentowanego stanowiska GKO można wnioskować, że należy oczekiwać od kierownika jednostki „znajomości” wszystkich przepisów znajdujących zastosowanie do konkretnego zamówienia publicznego. Czy „znajomość przepisów” powinna sprowadzać się tylko do wiedzy o ich obowiązywaniu, czy też powyższe wyrażenie należy rozumieć jako „rozumienie istoty tych przepisów”, które będą wykorzystane do określenia kryteriów oceny ofert? W pewnych sytuacjach, ze względu na specyficzne cechy przedmiotu zamówienia publicznego, obok „znajomości standardowych przepisów” niezbędna może być wiedza specjalistyczna

zawarta w przepisach regulujących kwestie np. techniczne, użytkowe, itp. (m.in. w przypadkach zamawiania specjalistycznych urządzeń medycznych, pomiarowych). Można postawić pytanie, jak w danym przypadku powinna być „głęboka” i „rozległa” „znajomość przepisów” kierownika danej jednostki oraz poprawność ich rozumienia, poparta także jego odpowiednim wykształceniem oraz doświadczeniem zawodowym, aby określenie kryteriów oceny ofert prowadziło w rezultacie do wyboru oferty obiektywnie najlepszej?

Szczegółowo i klarownie przedstawiono również istotę czynów zabronionych popełnianych na etapach udzielania zamówienia publicznego oraz zawierania umowy w sprawie jego udzielenia, a także innych czynów związanych z naruszeniem ustawy - Prawo zamówień publicznych, które kreują odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Łącznie w tym obszarze wyodrębniono 11 rodzajów czynów. Doktorantka prowadząc rozważania bieżąco konfrontuje unormowania wynikające z ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z odpowiednimi postanowieniami ustawy - Prawo zamówień publicznych. Prawidłowo wykazała, że podmiotem ponoszącym w tym zakresie odpowiedzialność jest przede wszystkim kierownik jednostki zamawiającej. W przypadku powierzenia wykonania określonych czynności innej osobie ponosi ona w tym zakresie odpowiedzialność, natomiast z odpowiedzialności nie będzie zwolniony kierownik jednostki, jeżeli wykona co najmniej jedną z czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. W pełni należy zaakceptować ustalenia odnoszące się do bezpośredniego i osobistego charakteru odpowiedzialności zamawiającego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Prawidłowo uzasadniono indywidualny i osobisty wymiar tej odpowiedzialności.

Poprawnie scharakteryzowano możliwe do zastosowania sankcje za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz przesłanki zastosowania każdej z nich. W zamkniętym katalogu tych sankcji zamieszczono także zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi (wymierzany na okres od 1 roku do 5 lat). Skutki wynikające z zastosowania tego zakazu określono w art. 32 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Doktorantka krytycznie ocenia wyjątek unormowany w art. 32 ust. 3 tej ustawy, zgodnie z którym zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi nie ogranicza prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) na wójta, burmistrza i prezydenta miasta. (s. 164). Ukaranie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta zakazem pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi skutkuje jego odwołaniem w trybie określonym w art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 8

marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Jednak według postanowień art. 32 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych osoba odwołana z tej funkcji może ubiegać się o reelekcję i w razie wyboru ponownie pełnić funkcję w okresie ww. zakazu.

Motywy działania projektodawcy w zakresie ww. wyjątku nie zostały ujawnione w uzasadnieniu projektu ustawy (por. druk nr 1958 Sejmu RP IV kadencji, s. 14) pomimo, że już w pierwotnej wersji projektu zaproponowano ten wyjątek odnoszący się do wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Po pierwszym czytaniu projektu ustawy w Sejmowej Komisji Finansów Publicznych do tej propozycji również nie zgłoszono żadnych uwag (por. druk nr 3451 oraz druk nr 3451-A Sejmu RP IV kadencji). Senat RP nie wniósł żadnych poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm RP, natomiast Prezydent RP dnia 12 stycznia 2005 r. ustawę podpisał. Jeszcze na etapie konsultacji społecznych Komisja Wspólna Rządu i Samorządu zgłosiła w tym zakresie wątpliwości (konkretnie uczyniła to jej strona samorządowa), natomiast projektodawca przywołując określone argumenty, w tym stanowisko TK dotyczące oceny innych przepisów regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną różnych grup zawodowych, podtrzymał wolę ustanowienia wyjątku zawartego w art. 32 ust. 3 ustawy (por. Ocenę skutków regulacji - druk nr 1958 Sejmu RP IV kadencji, s. 4–6). Czy argumenty projektodawcy, opowiadające się za wprowadzeniem tego wyjątku, można uznać za przekonujące, w szczególności motywy wyznaczające podmiotowe granice tego wyjątku (obejmujące jedynie organ wykonawczy gminy i wykluczające z tego wyjątku członków zarządu powiatu oraz województwa, a więc organu dysponującego środkami publicznymi ujętymi odpowiednio w budżecie powiatu lub województwa)? Pomimo krytycznych uwag zgłaszanych w piśmiennictwie (np. B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Bierne prawo wyborcze w wyborach wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) w aspekcie kary zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 12, s. 6-16), nie podejmowano żadnych prób nowelizacji art. 32 ust. 3 ustawy i w tej wersji obowiązuje on już 17 lat.

Prowadzone w rozdziale trzecim rozważania zostały wydatnie wzbogacone poprzez prezentację i ocenę danych ilościowych zamieszczonych w sprawozdaniach GKO z lat 2013–2020. Na tle ogólnych danych, dotyczących prowadzonych postępowań w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wyodrębniono postępowania, których przedmiotem były czyny związane z naruszeniem procedur obowiązujących przy

przygotowaniu i udzielaniu zamówień publicznych (z tabeli nr 11 wynika, że w każdym roku jest to znaczący udział wynoszący ok. 20%).

W rozdziale czwartym dysertacji zaprezentowano wyniki badań dotyczących istoty i przesłanek oraz zasad odpowiedzialności karnej, w tym zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych. Rozważania prowadzono w dwóch obszarach, tzn. odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego do stosowania przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz kierownika jednostki zamawiającej (ewentualnie osób przygotowujących i przeprowadzających postępowanie w imieniu i na rzecz zamawiającego, a także członków komisji przetargowej). Wyodrębnienie tych dwóch obszarów sprawia, że rozważania są przejrzyste i skupione na istocie danego problemu. Prawidłowo zidentyfikowano istotę i zakres podmiotowy oraz przesłanki odpowiedzialności karnej zamawiającego, a także ramy przedmiotowe tej odpowiedzialności poprzez wskazanie czynów zabronionych. We wnioskach sformułowanych w końcowej części czwartego rozdziału zgłoszono postulat wprowadzenia regulacji dotyczących odpowiedzialności karnej bezpośrednio do ustawy - Prawo zamówień publicznych. Przykładów takich unormowań w polskim ustawodawstwie jest wiele, np. w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1130 z późn. zm.), ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 861 z późn. zm.), ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916). Można nawet stwierdzić, że w polskich ustawach uchwalanych w XXI wieku zaznaczyła się wyraźna tendencja do zamieszczania w nich mniej lub bardziej rozbudowanych regulacji karnych.

Wymienione wyżej przykłady nie są przypadkowe, lecz odnoszą się do ustaw, w których przepisy karne zostały zamieszczone w wyodrębnionych rozdziałach, a unormowania są obszerne i bardzo szczegółowe z uwagi na specyfikę problematyki regulowanej w danym akcie prawnym. Postulat Doktorantki zamieszczony na stronie 264 dysertacji nie został szerzej uzasadniony. Można zastanowić się, czy unormowania karne powinny być ujęte w odrębnym rozdziale ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz jak bardzo szczegółowe? Czy regulacje karne powinny być wyczerpujące w odniesieniu do czynów zabronionych w kontekście zamówień publicznych, czy ustawodawca mógłby zastosować także odesłania do innych ustaw zaliczanych do aktów prawa karnego?

W rozdziale piątym przedstawiono charakter, przesłanki i zasady odpowiedzialności cywilnej za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych. Pomimo braku stosownych

przepisów w ustawie - Prawo zamówień publicznych Doktorantka poprawnie uzasadnia możliwość stosowania w tym zakresie regulacji zamieszczonych w ustawie Kodeks cywilny, które dotyczą odpowiedzialności odszkodowawczej. Jej źródłem, w zależności od sytuacji, będzie odpowiedzialność za czyn niedozwolony albo niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania. W odpowiednim zakresie omówiono przesłanki warunkujące odpowiedzialność cywilną, a także podmiotowy i przedmiotowy zakres tej odpowiedzialności ponoszonej przez zamawiającego za naruszenie przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych. Właściwym rozwiązaniem było przedstawienie szczególnych regulacji obowiązujących w okresie epidemii COVID-19. Ustalenia dokonane przez Doktorantkę wskazują na autonomiczny charakter odpowiedzialności cywilnej zamawiającego, tzn. niezależny od jego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wnioski końcowe (zakończenie rozprawy) wprost wynikają z rozważań prowadzonych w poszczególnych rozdziałach dysertacji. Doktorantka szczegółowo uzasadnia potrzebę przestrzegania reguł udzielania zamówień publicznych wskazując, że mogą one stanowić jedną z najważniejszych gwarancji racjonalnego i efektywnego wydatkowania środków publicznych. Właściwie skonstruowany system zamówień publicznych jest niezbędny do sprawnego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. W podsumowaniu szczegółowo ustosunkowano się do przyjętych założeń autorskiej koncepcji badawczej (celów i hipotez oraz głównej tezy).

Według oceny końcowej sformułowanej przez Doktorantkę spośród katalogu zasad, które powinny być przestrzegane przy udzielaniu zamówień publicznych, najistotniejszą jest zasada uczciwej konkurencji. Postulat stworzenia definicji uczciwej konkurencji odnoszącej się tylko do zamówień publicznych (s. 294) może być dyskusyjny. Kryterium „uczciwa konkurencja” występuje w regulacjach zawartych w ponad 30 ustawach. Rozwiązaniem optymalnym powinno być sformułowanie uniwersalnej definicji pojęcia „uczciwa konkurencja”, natomiast rozważenia wymaga jedynie to, w którym akcie prawnym należy zamieścić legalną definicję tego pojęcia.

Doktorantka jednoznacznie formułuje oceny, wypracowane w toku szczegółowych rozważań, dotyczące podmiotowych ram odpowiedzialności zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych oraz charakteru i przedmiotowego zakresu tej odpowiedzialności. W zależności od podstawy prawnej nakładania określonej sankcji może to być odpowiedzialność o charakterze instytucjonalnym lub indywidualnym (osobistym).

Akcentuje jednocześnie, że katalog czynów kreujących odpowiedzialność zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych jest systematycznie uzupełniany przez ustawodawcę. W szczególności tendencja powyższa odnosi się do indeksu czynów (zaniechań) stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych (s. 298). Doktorantka trafnie wskazuje, że w poszczególnych reżimach odpowiedzialności zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych sformułowano różne przesłanki tej odpowiedzialności, jednak nie są to całkowicie odmienne katalogi. Od rodzaju ponoszonej odpowiedzialności uzależniono natomiast rodzaj sankcji nakładanej na zamawiającego (s. 301). Dokonane w tym zakresie ustalenia w pełni uzasadniają pozytywną weryfikację głównej tezy sformułowanej przez Doktorantkę, tzn. aktualne uregulowania odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych skutecznie nie zabezpieczają prawidłowego przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Istotne znaczenie mają również syntetyczne konkluzje zamieszczone w każdym rozdziale rozprawy doktorskiej wprost nawiązujące do badań w nich prowadzonych. W ten sposób Doktorantka bieżąco odnosiła się do dokonywanych przez siebie ustaleń, co sprzyja przejrzystości prowadzonych badań nad wewnątrznie złożonym problemem odpowiedzialności zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych.

Wnioski i oceny przedstawione w podsumowaniu dysertacji (także w konkluzjach zawartych w poszczególnych rozdziałach) wprost wynikają z przeprowadzonych przez Doktorantkę badań. W ten sposób wykazuje ona postawę zdyscyplinowanego badacza. Stanowią one rezultat szczegółowych i wielostronnych analiz obszernego i wartościowego materiału źródłowego. Odnoszą się one do wszystkich istotnych problemów badawczych. Oceniam, że wnioski i oceny sformułowane przez Doktorantkę w rozprawie doktorskiej zasługują na uwagę, są przejrzyste, komunikatywne i dobrze uzasadnione. Sposób argumentowania jest logiczny i wewnątrznie spójny. Doktorantka wykazała się bardzo dobrą znajomością problematyki prawnej zamówień publicznych oraz odpowiedzialności za ich udzielanie niezgodnie z obowiązującymi regułami. Posiada również obszerną wiedzę o głównych trendach w doktrynie prawa polskiego i unijnego, a także w orzecznictwie sądów, trybunałów i innych organów wyposażonych w kompetencje orzecznicze, które dotyczą udzielania zamówień publicznych. Analizy materiału normatywnego zostały we właściwy sposób wzbogacone odniesieniami do dorobku doktryny prawa. Sformułowane przez Doktorantkę postulaty *de lege ferenda*, aby mogły być zrealizowane, wymagają przeprowadzenia istotnych zmian regulacji prawnych.

Recenzowana rozprawa doktorska jest nie tylko pracą porządkującą dotychczasowy stan wiedzy, co należy uznać za cenne z punktu widzenia dalszego rozwoju i popularyzacji nauki prawa, w tym prawa finansowego, ale również może być impulsem do podejmowania dalszych badań nad licznymi problemami dodatkowymi, które towarzyszyły naukowej prezentacji tytułowego zagadnienia. Walorem recenzowanej rozprawy jest również to, że wpisuje się ona w ważny nurt współczesnych badań nad prawną problematyką zamówień publicznych i efektywnego wykorzystywania publicznych zasobów finansowych. Ważne jest również to, że Autorka nie ogranicza się do analizy regulacji prawnych, ale podejmuje również udane próby porządkowania dorobku doktryny i orzecznictwa sądów i innych organów w badanym zakresie. Jej ustalenia w wielu przypadkach mają charakter uniwersalny i ponadczasowy, a więc mogą być przydatne także w przyszłości, w tym po ewentualnych istotnych zmianach w ustawodawstwie dotyczącym zamówień publicznych.

VI. Ocena selekcji i sposobu wykorzystania źródeł

Ustalenia w rozprawie doktorskiej zostały dobrze podbudowane warstwą doktrynalną. W całej pracy wykorzystano 287 pozycji literatury przedmiotu. W rozprawie doktorskiej znajdują się odesłania do dorobku nauki prawa finansowego, karnego, cywilnego, konstytucyjnego, administracyjnego i samorządu terytorialnego. Materiał normatywny, poddany analizie w rozprawie, obejmuje 51 aktów prawnych (polskich, unijnych oraz międzynarodowych). Problemy związane ze stosowaniem przepisów regulujących różne aspekty udzielania zamówień publicznych zostały rozwiązane przez Doktorantkę z wykorzystaniem 235 orzeczeń sądów i trybunałów oraz 174 orzeczeń innych organów (GKO, MKO, RIO, KIO, RKO). Doktorantka wykorzystała także inne źródła i materiały, w tym uzasadnienia projektów ustaw, opinie prawne UZP, sprawozdania Prezesa UZP oraz sprawozdania z działalności GKO. Dane statystyczne zostały zaprezentowane w 11 tabelach i 3 wykresach. Wykorzystanie takich materiałów źródłowych sprawia, że rozważania o charakterze teoretycznym zostały znacząco wzbogacone o aspekty praktyczne. W ten sposób zilustrowano efekty stosowania obowiązujących przepisów prawnych dotyczących udzielania zamówień publicznych.

Rozważania prowadzone w rozprawie doktorskiej są dobrze wsparte wyselekcjonowanymi poglądami przedstawicieli doktryny, źródłami prawa oraz dorobkiem judykatury i innych organów orzeczniczych. W całej rozprawie sporządzono 774 przypisy. Cenna jest również ujawniona w rozprawie umiejętność konstruktywnego myślenia, zdolność

do formułowania wyważonych ocen i wniosków, prowadzenia polemiki z niektórymi przedstawicielami doktryny w sposób kulturalny, a zarazem umiejętność krytycznego analizowania polskich i unijnych przepisów prawnych oraz przywoływanych poglądów przedstawicieli doktryny. Zachowano standardy formalne dotyczące prac doktorskich. Poprawnie sporządzono odsyłacze i przypisy. Materiały wykorzystane w pracy uporządkowano w poprawnie sporządzonych wykazach.

VII. Konkluzja

Rozprawa doktorska jest prawidłowo skonstruowana. W sposób wyczerpujący, przejrzysty i logicznie uzasadniony przedstawiono poszczególne kwestie dotyczące odpowiedzialności zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych. Wypowiedzi Doktorantki są komunikatywne, wywody dobrze uzasadnione umiejętnie dobranym materiałem normatywnym i poglądami przedstawicieli doktryny oraz dorobkiem judykatury i innych organów posiadających kompetencje orzecznicze. Właściwie są stawiane problemy, formułowane myśli i wnioski płynące z przeprowadzonych badań. W całej pracy zachowana jest jej myśl przewodnia, co świadczy o przejrzystości pracy i logicznym układzie poszczególnych jej rozdziałów. Sformułowane przez Autorkę oceny, wnioski i postulaty wynikają z treści rozprawy. Praca napisana jest poprawnym językiem.

Stosownie do standardów sformułowanych przez ustawodawcę stwierdzam, że rozprawa doktorska przygotowana przez Panią mgr Magdalenę Taraszkiewicz prezentuje Jej ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie „nauki prawne” oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie istotnego problemu naukowego. Oznacza to, że Doktorantka kryteria określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 574 z późn. zm.).

Oceniam, że sposób prezentowania efektów badań przeprowadzonych przez Doktorantkę jest przejrzysty, poprawny językowo i stylistycznie, a poszczególne założenia i cele zostały zrealizowane, natomiast wnioski i oceny oraz postulaty są właściwie uzasadnione. Doktorantka umiejętnie posługuje się naukowymi metodami pracy, a efekty jej badań mogą być przydatne w przyszłości. Rozprawa doktorska zarówno pod względem merytorycznym, metodologicznym, jak i formalnym spełnia standardy sformułowane przez ustawodawcę. Rozprawa doktorska mgr Magdaleny Taraszkiewicz pt. *Odpowiedzialność zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych* może być podstawą

dopuszczenia do publicznej obrony, po spełnieniu przez Autorkę innych wymogów określonych prawem. Jednocześnie w załączeniu zgłaszam wniosek o uznanie rozprawy doktorskiej za wyróżniającą.



Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski

WNIOSEK O UZNANIE ROZPRAWY DOKTORSKIEJ ZA WYRÓŻNIAJĄCĄ

Imię i nazwisko doktoranta: *mgr Magdalena Taraszkiewicz*

Tytuł rozprawy doktorskiej: *Odpowiedzialność zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych*

Promotor: *dr hab. Jacek Nantoch - Rekouski, prof. UMK*

Promotor pomocniczy (jeżeli jest powołany):

Recenzent: *prof. dr hab. Zbigniew Ojarski*

Wnoszę o uznanie rozprawy doktorskiej za wyróżniającą

Uzasadnienie

Doniosłość, aktualność i oryginalność problemu badawczego będącego przedmiotem naukowych rozważań w rozprawie doktorskiej, a także teoretyczne i praktyczne znaczenie ustaleń dokonanych przez Doktorantkę zasługują na wyróżnienie. Rozprawa doktorska prezentuje wysoki poziom merytoryczny oraz formalny. Problematyka prężna poddana badaniom ma szczególnie istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania państwa, w tym sektora finansów publicznych. Problem zakresu i charakteru odpowiedzialności prawnej zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych jest szczególnie ważny z punktu widzenia dokonywania wydatków finansowanych ze środków publicznych. Zrealizowana koncepcja badawcza dowodzi wysokiego poziomu profesjonalizmu Doktorantki.

23 maja 2022r.

data

Z. Ojarski

podpis