

Dr hab. Beata Kucia-Guściora, prof. KUL  
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji  
Katedra Finansów i Prawa Finansowego  
Al. Raławickie 14  
20-950 Lublin  
beakuc@kul.pl

Lublin, 22.06.2022

- p.w.m.l.  
- d.w.l.  
- m. c. e. l. 22.06.2022  
Przewodniczący  
Rady Dyscypliny Nauki Prawne  
dr hab. J. Wantoch-Rekowski, prof. UMK

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Magdaleny Tarasziweicz „Odpowiedzialność**

**zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych”**

**- przygotowanej pod kierunkiem**

**dr hab. Jacka Wantoch-Rekowskiego, prof. UMK**

## I. Podstawa prawna i kryteria oceny

Podstawą sporządzenia poniższej recenzji jest powołanie mnie na recenzenta przez Radę Dyscypliny Nauki Prawne Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu uchwałą z 12 kwietnia 2022 r. (Pismo z 14 kwietnia 2022 r. Przewodniczącego Rady Dyscypliny Nauki Prawne dr hab. Wojciecha Morawskiego, prof. UMK). Przedmiotem recenzji jest rozprawa doktorska Pani mgr Magdaleny Tarasziweicz „Odpowiedzialność zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych” Warszawa 2022, liczącej 345 stron maszynopisu - przygotowanej pod kierunkiem dr hab. Jacka Wantoch-Rekowskiego, prof. UMK

Zgodnie z wymaganiami ustawowymi (art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce – Dz.U. z 2022 r., poz. 574) „rozprawa doktorska prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej. Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne”.

Mając powyższe na uwadze, przy ocenie rozprawy doktorskiej Pani Magdaleny Tarasziweicz przyjęto następujące kryteria: wybór i znaczenie pojętej tematyki, poprawność w sformułowaniu celów badawczych, zastosowaną metodologię badań, wykorzystane źródła prawa, orzecznictwo oraz piśmiennictwo, a także strukturę i treść dysertacji wraz z jej stroną formalną.

## II. Wybór i znaczenie podjętej tematyki

Podjęta w dysertacji problematyka odpowiedzialności zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych stanowi ważny problem badawczy, zarówno z punktu widzenia teoretycznego, jak i jego praktycznego odniesienia. Należy podkreślić, że tematyka rozprawy doktorskiej ma charakter wielowymiarowy. Łączy w sobie kilka kontekstów, których zestawienie i poddanie analizie w takim kształcie nie miało miejsca w literaturze



przedmiotu, co wskazuje na elementy nowatorskie, a tym samym stanowi zapowiedź oryginalnego rozwiązania problemu naukowego. Potwierdza tę konstatację kilka argumentów.

Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, iż z punktu widzenia procedur wydatkowania środków publicznych pierwszorzędne znaczenie mają są reguły wynikające z Prawa zamówień publicznych. Stanowiąc mają one w założeniu gwarancję optymalnego, efektywnego oraz przejrzystego wykorzystania środków publicznych. Przestrzeganie reguł określonych w Prawie zamówień publicznych rzutuje na status, w tym zakres odpowiedzialności, nie tylko podmiotów wydatkujących środki publiczne (zamawiających), ale także podmioty realizujące owe zamówienia. Biorąc pod uwagę szeroki krąg podmiotów uczestniczących w procedurach zamówieniowych, wysokie kwoty zamówień oraz liczne wynikające z kazuistycznie sformułowanych przepisów problemy interpretacyjne, sprawia, że wybór materii badawczej odnoszącej się do zamówień publicznych wydaje się uzasadniony, a wręcz pożądany do eksploracji naukowej. Specyfika zamówień publicznych jest w sposób oczywisty powiązana z prawem finansów publicznych poprzez pryzmat wydatkowania środków publicznych przez podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych, jednakże charakter zamówień publicznych nie da się zamknąć jedynie w ramach tej dziedziny. Wyraźne są powiązania z prawem cywilnym, a nawet karnym. W prawie zamówień publicznych przenikają się zatem prawo prywatne i prawo publiczne, co sprawia że tematy badawcze z tego zakresu mają interdyscyplinarny charakter.

Po drugie, docenić należy podjęcie wyzwania badawczego związanego nie tyle i nie tylko samymi procedurami zamówieniowymi, a poddanie analizie aspektów odpowiedzialności zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień. Wspomniana interdyscyplinarność zamówień publicznych ma wyraźne przełożenie na spectrum i zakres odpowiedzialności. Owa odpowiedzialność nie jest bowiem jednorodna ani z punktu widzenia jej podstaw prawnych, ani charakteru prawnego. Układa się ona w *sui generis* mozaikę, której jak dotąd nikt w sposób kompleksowy nie analizował. Biorąc przy tym pod uwagę fakt, powszechności, a nawet pospolitości stosowania reguł zamówień publicznych oraz ryzyk związanych z tymi procedurami, nie ulega wątpliwości, że tematyka jest niezwykle ważna z praktycznego punktu widzenia, ale także stanowi poważne wyzwanie naukowe wymagające biegłej znajomości nie tylko teoretyczno prawnych procedur właściwych prawu publicznemu i prawu prywatnemu, ale także praktyki, dzięki której można zidentyfikować realia w jakich dochodzić może do odpowiedzialności podmiotów uczestniczących w tych procedurach.

Po trzecie, problematyka odpowiedzialności zamawiającego za naruszenie reguł zamówień publicznych jak dotąd nie doczekała się szerszego zainteresowania w polskiej nauce prawa finansowego. Nieliczne opracowania naukowe mają charakter fragmentaryczny i przyczynkowy. Rozprawa ta jest nie tylko pierwszym zakrojonym na tak szeroką skalę, ale i nowatorskim – monograficznym- ujęciem przedmiotowej tematyki. Ten argument także w pełni potwierdza trafność wyboru tematu rozprawy. W polskiej literaturze prawnofinansowej wystąpiła luka, która została bardzo dobrze zdiagnozowana przez Doktorantkę. Można stwierdzić z pełnym przekonaniem, że jeszcze nikt w Polsce z takim rezultatem w oparciu o tak szeroki materiał badawczy nie ukończył pracy naukowej.



### III. Cele badawcze, zakres i metodologia pracy

We Wprowadzeniu do rozprawy Autorka sformułowała problemy badawcze ujęte w formie pytań badawczych oraz celów badawczych (głównych i szczegółowych) Te rozbudowane założenia metodologiczne posłużyły do sformułowania tezy głównej i hipotez szczegółowych realizowanych w poszczególnych rozdziałach pracy.

Głównym pytaniem badawczym rozprawy, a jednocześnie jej głównym celem było wykazanie czy obowiązujące uregulowania odpowiedzialności prawnej podmiotów stosujących przepisy Prawa zamówień publicznych bądź przygotowujących i przeprowadzających postępowania w tym zakresie, są prawidłowo skonstruowane i czy skutecznie zabezpieczają prawidłowe przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego? Udzielenie odpowiedzi na postawione tak pytanie ukierunkowało Doktorantkę na wyjaśnienie kwestii szczegółowych, ujętych w 7 pytań szczegółowych uwydatnionych we Wprowadzeniu do pracy.

Głównym celem pracy było dokonanie oceny obowiązujących uregulowań odnoszących się do odpowiedzialności za naruszenie Prawa zamówień publicznych oraz sformułowanie kierunkowych propozycji zmian. Realizacji tych zamierzeń służyło sformułowanie trzech celów szczegółowych odnoszących się do: przesłanek decydujących o kształcie przedmiotowej odpowiedzialności, teoretycznych i praktycznych problemów wynikających ze stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych oraz określenia modelu instytucjonalnej i indywidualnej odpowiedzialności w związku z naruszeniem przepisów Prawo zamówień publicznych.

W dysertacji została przyjęta podstawowa teza badawcza i wywodzące się z niej tezy szczegółowe. Są one koherentne z celami pracy i założeniami badawczymi. Teza główna to twierdzenie iż *„aktualne uregulowania odpowiedzialności za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych nie zabezpieczają skutecznie prawidłowego przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.”* Autorka uzupełniając tezę główną wskazuje na problemy interpretacyjne odnoszące się do zakresu podmiotowego odpowiedzialności, a także wynikające z nich zróżnicowanie w zakresie katalogu kar jak i charakteru odpowiedzialności. Natomiast hipotezy szczegółowe doprecyzowują tezę główną wskazując na trzy płaszczyzny. Po pierwsze płaszczyznę legislacyjną, jako że Autorka twierdzi, iż przepisy Prawa zamówień publicznych nie zawierają jednolitych kryteriów odpowiedzialności za nieprawidłowe przygotowanie i prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Po drugie, płaszczyznę koncepcyjną, gdyż zdaniem Doktorantki zakres odpowiedzialności za naruszenie Prawa zamówień publicznych nie jest transparentny i sprawia trudności interpretacyjne z powodu dywersyfikacji i niejednorodności kar wobec różnych grup zamawiających. Po trzecie, na płaszczyznę praktyczną, jako że zdaniem Doktorantki brak jednolitych uregulowań prawnych w analizowanej materii skutkuje nieczytelnością i brakiem zrozumienia tych regulacji przez ich adresatów.

Oceniam pozytywnie merytoryczne nakreślenie problematyki pracy, Doktorantka bez wątpienia stosując szeroką dyferencjację celów, tez udowodniła umiejętność dostrzeżenia wielowątkowości i poziomu skomplikowania materiału badawczego, a także potrzebę prowadzenia badań analityczno-dogmantycznych w celu ich weryfikacji.



Przyjęte cele pracy określiły kierunek i zakres badań. Podjęte w dysertacji zagadnienie wymagało równoległego rozważenia kilku aspektów nie tylko finansowoprawnych, ale cywilnoprawnych i karnoprawnych. Tę paralelność Autorka uzyskała poprzez zastosowany w dysertacji układ problematyki, który nazwać można równoległym. Autorka skonstruowała bazową warstwę rozważań obejmującą podstawowe dla pracy zagadnienia merytoryczne, aby na niej nadbudowywać i wywodzić kolejne zagadnienia ogniskujące się wokół przedmiotowej tematyki. Zastosowana metoda pozwala wzbogacać zaprezentowaną treść o nowe elementy merytoryczne, stale odnosząc się przy tym do bazowych zagadnień, przez co treści te zazębiają się i przenikają.

Dokonując ogólnej oceny realizacji zadania naukowego nie można odmówić Autorce zdyscyplinowania naukowego i konsekwencji prowadzonych rozważań. Możliwe to też było dzięki właściwemu zastosowaniu metodologii badań. Przyjęte przez Doktorantkę metody badawcze zasługują na aprobatę. Autorka wskazuje na wykorzystanie w ocenianej rozprawie dwóch metod badawczych: prawnodogmatyczną; prawnohistoryczną; ale moim zdaniem szeroko została wykorzystana także metoda prawnoporównawcza, z uwagi na interdyscyplinarne ujęcie przedmiotowej odpowiedzialności. Posłużenie się przede wszystkim metodą dogmatyczno-prawną, uzasadnione było szeroko zakrojoną w pracy koniecznością dokonywania analizy szeregu regulacji prawnych, a także odniesienia się do stanowiska doktryny prawa. Dokonana w pracy egzegeza przepisów prawa świadczy o dobrym prawniczym przygotowaniu merytorycznym pani Magdaleny Taraszkiewicz. Stało się ona podstawą do sformułowania wniosków oraz ocen własnych (*de lege lata*), a także umożliwiła wysunięcie wniosków *de lege ferenda*, których sposób sformułowania wskazuje także na odpowiedzialność badawczą Doktorantki. Uzupełnienie metody dogmatyczno-prawnej metodami: historyczną oraz prawnoporównawczą umożliwiło Autorce poszukiwanie rozwiązania problemu badawczego poprzez odniesienie się do genezy omawianych instytucji oraz porównanie rozwiązań odnoszących się do przedmiotowego zagadnienia zarówno w prawie finansowym, jak również administracyjnym, cywilnym i karnym.

#### **IV. Wykorzystane źródła prawa, orzecznictwo oraz piśmiennictwo**

Podjętą ocenę wykorzystanych w pracy źródeł prawa, dorobku judykatury i doktryny, należy podkreślić, że omówiona w rozprawie tematyka nie była w literaturze przedmiotu ujmowana z tak zakrojonej perspektywy badawczej w tym sensie ma charakter autorski i oryginalny.

W pracy wykorzystano 51 aktów prawnych. Obejmują one swym zakresem zarówno akty prawa Unii Europejskiej oraz akty prawa krajowego o różnej randze i zakresie obowiązywania. Autorka w zasadzie prawidłowo ujęła ich wykaz na końcu opracowania. Pewne wątpliwości może budzić kilka kwestii. Po pierwsze, nie wydaje się, że aby w świetle ustalonej w Konstytucji RP hierarchii aktów prawnych zasadne było wydzielanie umów międzynarodowych (konwencji) ratyfikowanych i opublikowanych w Dzienniku Ustaw jako odrębnych od krajowych aktów prawnych. Po drugie, pewne wątpliwości budzi odrębny wykaz aktów wykonawczych obejmujący 1 pozycję, czy odrębny wykaz Inne – obejmujący dekret (także tylko jedna pozycja). Bez szkody dla hierarchicznego porządku można w moim



przekonaniu zastosować podział na akty prawa UE oraz akty prawa krajowego obejmujący akty prawne zgodnie z hierarchią konstytucyjną.

W pracy wykorzystany został bogaty dorobek orzecznicy. Składa się na niego w sumie 235 judykatów (w tym: 4 wyroki ETPC, 3 wyroki TS, 7 wyroków TSUE, 8 wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE, 3 orzeczenia sądów zagranicznych, 8 orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, 90 orzeczeń Sądu Najwyższego, 22 wyroki sądów administracyjnych, 101 wyroków sądów powszechnych). Uważam, że tak szerokie odniesienie do orzecznictwa stanowi jedną z istotniejszych zalet ocenianej pracy. Dzięki temu możliwe było zweryfikowanie niektórych tez badawczych, co służyło nie tylko analizie na płaszczyźnie teoretycznej, ale znalazło potwierdzenie i ugruntowanie przyjętych założeń w płaszczyźnie stosowania prawa. Poza orzecznictwem Autorka wykorzystwała w pracy 166 orzeczeń komisji orzekających (GKO, MKO, KIO) oraz dokumentów RIO, ZA przy UZP, RKO, co z kolei wskazuje na mocno praktyczne ujęcie tematu badawczego.

Wysoko należy ocenić zgromadzony i przytoczony przez Autorkę w rozprawie doktorskiej dorobek literatury, który stał się głównym punktem odniesienia w ocenianej pracy. Jego ilość (w sumie 287 pozycji) i dobór dzieł o najistotniejszym znaczeniu dla badanego przedmiotu świadczy o umiejętności pozyskiwania materiału badawczego. Przytoczone pozycje literatury stanowią opracowania polskojęzyczne, Autorka nie powołała literatury obcej, co zrozumiałe jeśli problematyka pracy dotyczy tak hermetycznej materii, z pewnością studia prawnoporównawcze ubogaciłyby rozważania, ale też wymagałyby realizacji odmiennej koncepcji badawczej. Dokonując oceny wykorzystanej literatury przedmiotu należy wskazać na dwie kwestie. Po pierwsze, Autorka wykroczyła poza prawnofinansową literaturę przedmiotu, co stanowi zaletę jako że świadczy o wszechstronnym ujęciu problematyki. Po drugie, niektóre powołane w wykazie pozycje jako odrębne, stanowiły fragmenty tego samego opracowania zob. pkt. 51-51, 66-68 str. 310; pkt. 86-90 str. 312; pkt. 103-104, 106-107, str. 313, pkt. 115-120 str. 314. Wydaje się, że powinny być ujęte jako jedna pozycja literatury. Poza powyższymi w pracy skorzystano z innych publikacji głównie internetowych ([www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl)) co w odniesieniu do tej specyficznej materii jest nie tylko w pełni uzasadnione, ale także potwierdza na szerokie spektrum badawcze Autorki.

Doktorantka sporządziła w sposób prawidłowy przypisy, co uznać należy za przejaw rzetelności i uczciwości badawczej. Autorka unikała raczej pozycji o charakterze podręcznikowym, czy akademickich kompendiów bazując na monografiach, profesjonalnym czasopiśmiennictwie. Dostrzeżone błędy w wykazie literatury i przypisach mają raczej charakter marginalny (błędy literowe). Biorąc pod uwagę przyszłą publikację, do czego zachęcam, warto dopracować, głównie poprzez ujednoczenie opisów bibliograficznych stronę formalną pracy.

## V. Struktura i treść dysertacji

Struktura ocenianej rozprawy jest zgodna z koncepcją badawczą. Dysertacja składa się ze *Wprowadzenia*, pięciu rozdziałów merytorycznych oraz *Podsumowania i wniosków*. W pracy zamieszczone zostały wykazy wykorzystanych źródeł prawa, literatury, orzecznictwa.





Każdy z rozdziałów został podzielony na punkty i podpunkty. Rozważania merytoryczne w każdym rozdziale zwieńczone są częścią zatytułowaną *Wnioski*, które stanowiły podsumowania rozdziałów, choć ich treść nie była rozbudowana, a raczej miała lakoniczny charakter, co stanowi mankament recenzowanej pracy. W pracy doktorskiej zabrakło *Uwag wprowadzających (ogólnych)* do poszczególnych rozdziałów, których jestem zagorzałym zwolennikiem, gdyż służą one w pracach naukowych do prezentacji celów i zakresu przedmiotowych rozważań szczegółowych w konkretnym rozdziale, można w nich ująć szczegółowe pytania badawcze i cele, które znajdują realizację w rozdziale, ale także powinny wskazywać zakres odniesienia rozdziału do realizacji tezy głównej. Autorka zrezygnowała niestety z tej formuły co, nieco utrudniało odczytanie zamiarów badawczych Doktorantki, a także dookreślenie które hipotezy podlegały weryfikacji. Opatrzanie każdego rozdziału uwagami wprowadzającymi ułatwia przygotowanie wniosków, czyniąc je klarownymi i adekwatnymi do celów badawczych, a nie lakonicznie sformułowanymi wnioskami.

Dokonując oceny relacji struktury recenzowanej rozprawy do jej treści już w punkcie wyjścia trzeba podkreślić, że jest ona logiczna i przemyślana. Jak już wskazywałam opiera się w moim odczuciu na schemacie, w którym bazę dla rozważań stanowi ogólna, ale wielopłaszczyznowa charakterystyka odpowiedzialności prawnej oraz zasady udzielania zamówień publicznych. Dopiero na tej podstawie w kolejnych rozdziałach Autorka nadbudowuje poszczególne zróżnicowane co do podstaw prawnych, charakteru i zakresu rodzaje odpowiedzialności zamawiającego. Podkreślić trzeba, że także schemat analizy poszczególnych rodzajów odpowiedzialności, w kolejnych rozdziałach, został niemalże ujednolicony i konsekwentnie realizowany (charakter odpowiedzialności, zakres podmiotowy i przedmiotowy, postępowanie, kary, dane statystyczne). Zwieńczeniem doktoratu jest Podsumowanie rozważań oraz wnioski końcowe. Zawarta w pracy analiza dogmatyczno-prawna jest przede wszystkim wynikiem przeprowadzonych badań źródeł prawa i dorobku doktryny. Świadczy to o umiejętności stosowania zasad wykładni prawa, argumentacji, a także prowadzenia studiów interdyscyplinarnych i właściwego ich udokumentowania. Autorka skrupulatnie relacjonuje poglądy doktryny, stan ustawodawstwa, a także istotny w przedmiocie rozprawy dorobek orzecznicy czy stanowiska organów właściwych w sprawie zamówień publicznych i dyscypliny finansów publicznych. Na uznanie zasługuje także krytyczne podejście do poszczególnych zagadnień, Autorka nie stroni od oceny własnej popierając swoje stanowisko właściwymi i przekonującymi argumentami.

We Wprowadzeniu Doktorantka zawarła najistotniejsze informacje dotyczące przedmiotu, celów dysertacji, tez pracy i problemów badawczych realizowanych w poszczególnych rozdziałach, omówiła także metody badawcze. Wyeksponowane elementy Wstępu pozwoliły na potwierdzenie zasadności podjętej problematyki. Podkreślenia wymaga także fakt, że prezentacja struktury pracy we Wstępie pozwala na precyzyjne dookreślenie przedmiotu pracy. Takie ujęcie świadczy o pełnej świadomości zamiarów badawczych Autorki. Uwagę zwraca bardzo dobra argumentacja odnosząca się do struktury pracy tak w zakresie elementów niezbędnych w podjętej tematyce, jak również pominiętych w opracowaniu. Wydaje się, że jedynym zarzutem jaki można podnieść co do Wprowadzenia do pracy jest pominięcie wyraźnego wskazania na jaki dzień został przyjęty stan prawny



dysertacji, choć Autorka, omówiła podstawy prawne na których oparła swoje rozważania i ich relacje do nieobowiązującego już ustawodawstwa. Opracowanie Wprowadzenia potwierdza bardzo dobre metodologiczne przygotowanie do prowadzenia badań naukowych.

Rozdział pierwszy (s. 21- 69) ma charakter otwierający merytoryczne rozważania, gdyż zostały w nim ujęte podstawowe kwestie o charakterze definicyjnym pozwalające na wyznaczenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego odnoszącego się do odpowiedzialności prawnej, a także reguł dotyczących zamówień publicznych. Temu swoistemu stworzeniu bazy dla dalszych rozważań posłużyło wskazanie na aspekty historyczne oraz prawno-dogmatyczne wskazujące na kształtowanie się zasad udzielania zamówień publicznych w prawie krajowym i unijnym. Pozytywnie należy także ocenić przedstawienie pojęcia i rodzajów odpowiedzialności prawnej, jako że w treści ocenianej pracy przenikają się różne jej kategorie, wyjęcie przed nawias niejako charakterystyki każdej kategorii odpowiedzialności pozwala na właściwe zdiagnozowanie hybrydowego charakteru odpowiedzialności zamawiającego. Należy docenić, tak pogłębione studia nad konstrukcją i przedstawieniem specyfiki procedur obowiązujących w Prawie zamówień publicznych, a także zasad których urzeczywistnienie stanowi punkt odniesienia co do prawidłowego przebiegu udzielania zamówień publicznych. W pełni przekonująca jest konstrukcja pierwszego rozdziału będąca ujęciem koncepcji odpowiedzialności w odniesieniu do procesów związanych z udzielaniem zamówień publicznych, gdyż stanowi płaszczyznę „wyjściową” dla zrozumienia dalszych wywodów zawartych w rozprawie. Służy ona także do wszechstronnej oceny kształtu i weryfikacji modelu odpowiedzialności zamawiającego. Autorka z pełną konsekwencją i świadomością ukierunkowuje wstępne rozważania na realizację głównego zadania badawczego jakim jest ocena regulacji prawnych w zakresie przedmiotowej odpowiedzialności. Pewien niedosyt wobec tak obszernych, szczegółowych i bogatych treściowo rozważań budzi nazbyt skrótowe i lakoniczne ujęcie wniosków (1 akapit).

W rozdziale drugim (s. 70-94) przedstawiona została problematyka zasad odpowiedzialności zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych sformułowanych w ustawie Prawo zamówień publicznych. Teoretyczne omówienie charakteru i zasad odpowiedzialności zamawiającego poprzez uwypuklenie zakresu podmiotowego, reguł postępowania oraz kar zostało uzupełnione analizą sprawozdań Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych dotyczących funkcjonowania systemu zamówień publicznych w latach 2013-2020. Warto wyeksponować, iż rozdział ten wskazywał na jeden z elementów „hybrydowej” odpowiedzialności zamawiającego będącej odpowiedzialnością instytucjonalną o charakterze administracyjnym. Z punktu widzenia merytorycznego nie przekonuje mnie przedstawiona w pracy konstatacja, iż kara pieniężna stanowi namiastkę „środka specjalnego”, czyli nawiązanie do nieistniejącej na gruncie ustawy o finansach publicznych formy gospodarki pozabudżetowej, jako że twierdzenie to także powtarza się w Podsumowaniu pracy wydaje się, że warto było głębszego wyjaśnienia. Oceniam pozytywnie jako wartość dodaną pracy przedstawione dane statystyczne odnoszące się do postępowań administracyjnych prowadzonych przez Prezesa UZP w przedmiocie nałożenia kar pieniężnych w związku z naruszeniami przez zamawiającego, a także statystyki dotyczące kar. O ile sama koncepcja przedstawienia ww. danych jest słuszna, o tyle wydaje się, że nie wystarczyła sama ich prezentacja czy przejrzyste graficzne ujęcie, pewien niedosyt pozostaje co do pogłębionej oceny owych aspektów praktycznych, Pani Doktorantka w





tym zakresie dość nieśmiało i lakonicznie wyciąga wnioski. Warto byłoby także wyraźnie wyeksponować, cechy dogmatycznie sformułowane jakie przemawiają za uznaniem omówionej odpowiedzialności jako administracyjną o charakterze instytucjonalnym, po to aby przygotować płaszczyznę do odróżnienia jej od pozostałych rodzajów odpowiedzialności. Interesującym zagadnieniem byłoby także sformułowanie oceny charakteru prawnego kar finansowych.

Trzeci rozdział (s. 95-208) odnosi się szeroko do problematyki odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie dotyczącym naruszeń zamawiającego. Autorka w sposób systematyczny zaprezentowała zarówno stronę podmiotową jak i przedmiotową tej odpowiedzialności, jak również charakterystykę postępowania prowadzonego na podstawie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i kary jakie mogą być nałożone na zamawiającego. Z punktu widzenia przedmiotu dysertacji rozdział ten ma kluczowe znaczenie, to też Autorka mocno wyeksponowała w pracy. Pozytywnie oceniam dokonaną w pracy klasyfikację poszczególnych naruszeń, jej ujęcie wskazuje na dobrą znajomość, co oczywiste przepisów prawa w omawianym zakresie, ale także świadomość i wycucie praktyczne poruszanych aspektów. Świadczy o tym zarówno nie tylko szeroko przywoływane orzecznictwo, ale bardzo adekwatny jego dobór, obrazujący złożoność i dużą kazuistykę problemów praktycznych. Autorka dokonała omówienia poszczególnych zagadnień nie tylko wskazując na ogólne ich ujęcie w przepisach, ale dokonała umiejscowienia na poszczególnych etapach procedur zamówieniowych. Natomiast omówienie kwestii odnoszących się do samego postępowania czy kar, siłą rzeczy, nie stanowi oryginalnego rozwiązania jako że Doktorantka musiała odnieść się do standardów obowiązujących w tym zakresie, które są niezależne od kategorii czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych. Niezwykle ciekawe i obrazowo przedstawione są wyniki badań odnoszących się do sprawozdań Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z lat 2013-2020. Dane statystyczne przedstawione w pracy pełnią funkcję pomocniczą, choć Doktorantka z dużą skrupulatnością je przywoływała (każdy rok odrębnie- co zajęło ponad 30 stron maszynopisu), wydaje się, że wystarczające i bardziej czytelne byłoby zaprezentowanie zbiorczych danych opatrzonych szeroką oceną Autorki. W tym zakresie mam wrażenie, że proporcje były odwrotne, czyli szeroko zaprezentowano dane, natomiast dość skromnie zaprezentowano ocenę. Należy zachęcać Panią Doktorantkę do odważnego wyciągania wniosków i ich prezentacji w szczególności, gdy na ich poparcie zgromadzone są tak szczegółowe materiały. W tym kontekście także warto się odnieść do podsumowania, podobnie jak w poprzednich rozdziałach było ono nazbyt ogólnikowe, a nawet wobec tak szeroko zaprezentowanego materiału badawczego lakoniczne. Nie jest dla mnie do końca jasne, precyzyjne, stwierdzenie iż odpowiedzialność na gruncie ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych jest odpowiedzialnością osobową, wydaje się że chodziło o odpowiedzialność osobistą (str. 206), ufam, że w tym wypadku zakradł się błąd językowy.

Rozdział czwarty (s. 208- 264) poświęcony został odpowiedzialności karnej zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych. Zwraca uwagę, że podobnie jak w poprzednim rozdziale Doktorantka stosuje konsekwentnie przyjęty schemat analizy: wskazuje na charakter tej odpowiedzialności, zakres podmiotowy i przedmiotowy,





poszczególne czyny za które zamawiający może ponieść odpowiedzialność karną, a także kary. Nie do końca przekonuje jednak, sięganie przez Autorkę do zagadnień podstawowych takich jak wyjaśnienie wszystkich zasad na jakich opiera się prawo karne i doktrynalnych dywagacji o charakterze rudymentalnym. Przywołanie ich nie stanowi błędu merytorycznego, ale swego rodzaju „grzech pierworodny” młodych badaczy, którzy mają potrzebę odnoszenia się do wszystkich poruszanych w pracy zagadnień od „podstaw”. Tymczasem bazując na „badaniach zastanych” dokonanych i opisanych w doktrynie należy zaaplikować je w niezbędnym zakresie do zagadnień poruszanych w pracy, co wznosi rozważania na wyższy poziom badawczy. W przeciwnym razie w analizie dominują ogólne, a nie dedykowane prawu zamówień publicznych rozważania. Warto tu też zasugerować, że można byłoby stworzyć gradację czynów zabronionych najbardziej typowych w tej dziedzinie i rozwinąć rozważania wg takiego klucza. Ta ogólna refleksja dotyczy także innych rozdziałów, w których Autorka starała się raczej przedstawić dorobek doktryny dotyczących kwestii podstawowych, a nie na jego bazie sformułować własne wnioski. Niestety skutek zastosowania tej metodologii znalazł odbicie w podsumowaniu rozdziału, które jest lakoniczne i bardzo skrótowe. Nie można analizując jego tekst wychwycić wniosków koherentnych do tezy pracy czy celów badawczych.

Rozdział piąty (s. 265-292) odnosi się do odpowiedzialności cywilnej zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych. Systematyka rozdziału jest wyrazem pełnej konsekwencji badawczej Autorki, co trzeba docenić. Natomiast dominują także w tym rozdziale rozważania o charakterze ogólnym, które są uzasadnione merytorycznie, ale wydaje się, że Autorka nie do końca wyeksponowała wnioski płynące z tego rozdziału. Podsumowanie, znów jest drastycznie skrótowe, co pozostawia spory niedosyt dla czytelnika. Pochwalić można natomiast sam dobór treści, selekcję materiału i wkomponowanie w rozważania regulacji prawnych tzw. antycovidowych.

W pewnym sensie wnioski zebrane na końcu pracy w części zatytułowanej „Podsumowanie i wnioski” rekompensują niedostatki i niedosyt podsumowań cząstkowych. Autorka dokonała trafnych uogólnień, a jednocześnie w sposób klarowny i obszerny zaprezentowała obraz, jaki wyłania się z analizy dogmatycznej w zakresie przedmiotowym rozprawy. Dobrą praktyką w finalnej części dysertacji jest wyraźne wskazanie na wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*. Autorka nie zdecydowała się na taką metodykę, ale odniosła się w zakończeniu pracy do szczegółowych problemów badawczych i dość nieśmiało zaproponowała zmiany (*de lege ferenda*).

Pomimo dostrzeżonych mankamentów, które nie mają zasadniczego znaczenia, merytoryczna ocena pracy jest wysoka. Nie dotyczy ona jedynie sposobu ujęcia i realizacji problematyki, czy zdyscyplinowania Autorki, ale także podniesienia w niniejszej pracy szeregu zagadnień prowokujących do debaty naukowej, mogących stanowić także asumpt do dalszych badań. Mają one wymiar ogólny i szczegółowy. Lektura pracy nasuwa ogólne zagadnienia warte rozważania: jaka jest ocena aktualnego schematu (modelu) odpowiedzialności zamawiającego - czy jest on spójny, koherentny względem reguł obowiązujących w obszarze zamówień publicznych, czy raczej stanowi mozaikę „sklejonych”





ze sobą rodzajów odpowiedzialności? Jaki powinien być docelowy model odpowiedzialności, czy ujęcie zasad odpowiedzialności w jednym akcie prawnym – czyli tu akcie wiodącym jakim jest Prawo zamówień publicznych, stanowiłoby większą gwarancję skuteczności i klarowności w zakresie przesłanek odpowiedzialności i sankcji, czyli czy możliwa jest opcja odpowiedzialności odrębnej - *sui generis* - dla zamówień, czy raczej model obecny – odpowiedzialności rozproszonej a miejscami hybrydowej. Wreszcie, na tle rozważań przedstawionych w recenzowanej pracy nasuwa się pytanie o relacje pomiędzy poszczególnymi rodzajami odpowiedzialności i ewentualnymi sankcjami. Jaka jest relacja między dogmatycznym ujęciem odpowiedzialności zamawiającego, czyli rozbudowanymi przepisami prawnymi, a praktycznym ich stosowaniem? Do ciekawych zagadnień szczegółowych zaliczam, z racji na własne zainteresowania badawcze, problemy związane z odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Po pierwsze, czy katalog czynów stanowiących naruszenie dyscypliny w pełni odzwierciedla proces udzielania zamówień publicznych? Po drugie, jakie są przesłanki przemawiające, aby naruszenia z zakresu zamówień publicznych traktować jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych, czy zastosowana koncepcja jest słuszna i daje rzeczywistą gwarancję rzetelnego i efektywnego wydatkowania środków publicznych? Po trzecie, jaka jest skuteczność tego rodzaju odpowiedzialności w kontekście przebadanych sprawozdań GKO? Szczegółowa analiza pracy nasuwa jeszcze szereg innych tematów dyskusyjnych, wykracza jednak ich wskazanie poza recenzję pracy doktorskiej. Konstatacja ta jednocześnie poświadcza, że tematyka jest inspirująca i rokuje dalsze badania.

## **VI. Język i strona formalna pracy**

Dysertacja jest napisana językiem komunikatywnym, w sposób czytelny i logiczny. Autorka swobodnie posługuje się językiem prawniczym. Strona formalna pracy raczej nie budzi zastrzeżeń, choć zdarzają się błędy literowe i stylistyczne, ani ich ilość, ani waga nie wpływają na pozytywną ocenę pracy. Dysertacja została podzielona proporcjonalnie na mniejsze jednostki redakcyjne: rozdziały oraz punkty. Przypisy zostały sporządzone z dużą starannością i rzetelnością zgodnie ze standardowymi wymaganiami stawianymi tego rodzaju opracowaniom. Mają one nie tylko walor dokumentacyjny, ale także poznawczy.

## **VII. Konkluzja**

Konkludując stwierdzam, że sformułowane w niniejszej recenzji wątpliwości i sugestie, mają charakter polemiczny i w żadnym razie nie podważają wartości ocenianej rozprawy. Oceniam ją wysoko, jako pracę opartą na znajomości literatury przedmiotu, ustawodawstwa, praktyki stosowania prawa oraz dobrym warsztacie naukowym Doktorantki. Treść dysertacji dowodzi zarówno znajomości podjętej problematyki, jak i odpowiedniego poziomu ogólnej wiedzy prawniczej Autorki.

Rozprawa doktorska Pani mgr Magdaleny Taraszkiewicz „*Odpowiedzialność zamawiającego za naruszenie reguł udzielania zamówień publicznych*”- przygotowanej pod kierunkiem dr hab. Jacka Wantoch-Rekowskiego, prof. UMK może być uznana za oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Autorki w





zakresie prawa podatkowego, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Recenzowana dysertacja, w moim przekonaniu spełnia wymagania stawiane rozprawie doktorskiej określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r., poz. 574) tym samym może stanowić podstawę od ubiegania się o nadanie stopnia naukowego doktora. W związku z powyższym wnoszę o dopuszczenie Pani Magdaleny Taraszkiewicz do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

*Beata Anna Amba*



