

Załącznik nr 2

do wniosku o przeprowadzenie postępowania habilitacyjnego

dr Krzysztof Horubski
adiunkt w Zakładzie Publicznego Prawa Gospodarczego
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Autoreferat

przedstawiający opis dorobku oraz osiągnięć naukowych

1. Imię i nazwisko - Krzysztof Horubski

2. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe

- 23.11.2009 r. – doktor nauk prawnych w zakresie prawa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; rozprawa doktorska pt. *Swoboda zamawiającego w kształtowaniu kryteriów oceny ofert przy udzielaniu zamówień publicznych w prawie wspólnotowym oraz w prawie polskim* (obroniona z wyróżnieniem w dniu 19.10.2009 r.); promotor: prof. dr hab. Leon Kieres; recenzenci: prof. dr hab. Marek Szydło, prof. dr hab. Bożena Popowska;
- 11.09.2008 r. – absolwent aplikacji sędziowskiej w Okręgu Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu (ocena z egzaminu sędziowskiego – dobry plus);
- 5.11.2004. r. – certyfikat prawa niemieckiego (ocena dobra, *vollbefriedigend*); absolwent studiów z zakresu Szkoła Prawa Niemieckiego (*Schule des deutschen Rechts*) w latach 2002-2004 (czterosemestralne) prowadzonych we współpracy Humboldt Universität w Berlinie oraz Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego;
- 27.05.2004 r. - magister prawa (ocena dobry plus), stacjonarne studia prawa na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; praca magisterska pt. *Kontrola zamówień publicznych jako mechanizm ochrony interesu wykonawcy*.

3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

od 1 marca 2010 r. do chwili obecnej – adiunkt w Zakładzie Publicznego Prawa Gospodarczego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

4. Osiągnięcie wynikające z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki

a) tytuł osiągnięcia naukowego

autorstwo monografii pt. *Administracyjnoprawne instrumenty realizacji zamówienia publicznego*

b) autor, tytuł, rok wydania, nazwa wydawnictwa, recenzenci wydawniczy

Krzysztof Horubski, *Administracyjnoprawne instrumenty realizacji zamówienia publicznego*, wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2017, s. XLVI, s. 724 (ISBN: 978-83-812-8001-3); recenzent wydawniczy – dr hab. Ewa Przeszło, Uniwersytet Śląski w Katowicach

c) omówienie celu naukowego ww. pracy i osiągniętych wyników wraz z omówieniem ich ewentualnego wykorzystania

Zasadniczym celem badawczym przedstawianego opracowania było wyodrębnienie w prawie zamówień publicznych instrumentów, które należałoby określić mianem administracyjnoprawnych oraz dokonanie charakterystyki takich instrumentów, w tym określenie ich funkcji (zastosowań) w płaszczyźnie realizacji zamówień publicznych. Inaczej mówiąc, celem tym było określenie założeń co do wyznaczania zakresu regulacji administracyjnoprawnej w obszarze prawa zamówień publicznych wobec istnienia wielu koncepcji, które można by formułować w tym względzie. Niezbędnym warunkiem osiągnięcia tego celu było określenie kryteriów takiego wyodrębnienia adekwatnych do specyfiki prawa zamówień publicznych, a stosowne zabiegi zostały podjęte w odniesieniu do tych zagadnień prawa zamówień publicznych, które, jak dotychczas, cieszyły się niewielkim zainteresowaniem nauki publicznego prawa gospodarczego oraz prawa administracyjnego, a więc w obszarze realizacji zamówień publicznych.

W polskiej nauce prawa, jak dotychczas, nie powstała monografia, której celem byłoby zdefiniowanie, wyodrębnienie oraz charakterystyka administracyjnoprawnych instrumentów właściwych etapowi realizacji zamówień publicznych. Tematyka ta była jedynie sygnalizowana w opracowaniach artykułowych i monografiach niektórych przedstawicieli doktryny prawa zamówień publicznych. W doktrynie prawa zamówień publicznych brak więc, na chwilę obecną, monograficznych rozważań, w których refleksji nad ograniczeniami cywilnoprawnej swobody umów oraz swobody czynności

cywilnoprawnych, w odniesieniu do zawartej już umowy w sprawie zamówienia, towarzyszyłaby płaszczyzna wyodrębnienia właściwych instrumentów administracyjnoprawnych i określenia ich wpływu wykonywanie zobowiązań z takiej umowy. Jednocześnie wprowadzenie takiej płaszczyzny rozważań rodzi kolejny problem. Jest nim kwestia uznania danego instrumentu, z obszaru prawa publicznego, za administracyjny, bądź karny, a to z racji faktu łączenia się w konstrukcji prawnej niektórych takich instrumentów cech właściwych odnośnym gałęziom prawa. Przedstawiane opracowanie stanowi więc reakcję na zjawisko znacznego deficytu uwagi z jakim spotykały się zagadnienia realizacji zamówień publicznych w badaniach nad prawem zamówień prowadzonym przez przedstawicieli nauki publicznego prawa gospodarczego oraz prawa administracyjnego, do czego odnoszę się we wstępnych rozważaniach monografii.

Ustalenia odnośnej monografii są istotne nie tylko w płaszczyźnie nauki publicznego prawa gospodarczego jako dyscypliny naukowej, w której polu badawczym znajduje się problematyka zamówień publicznych, lecz także w płaszczyźnie nauki prawa administracyjnego. Przedmiotem badań są tu bowiem, jak już podkreślano powyżej, określone instrumenty administracyjnoprawne pozostające w normatywnych związkach z odpowiednimi instrumentami cywilnoprawnymi. Z kolei w konstrukcji prawnej odnośnych instrumentów administracyjnoprawnych występują także elementy wzorowane, bądź też zaczerpnięte z instrumentarium prawnokarnego. Stąd też sformułowane, w niniejszej pracy, założenia i wnioski niosą ze sobą znacznie szerszy walor naukowy, będąc przydatne w badaniach nad tymi zagadnieniami nauki prawa administracyjnego, które sytuują się na „pograniczach” z prawem cywilnym oraz karnym. Poszukiwanie instrumentów administracyjnoprawnych w obszarze, do tej pory, zdawałoby się zarezerwowanym dla nauki prawa cywilnego stanowi, samo w sobie, działanie służące poszerzaniu perspektywy badawczej nauki prawa administracyjnego. Odnośne rozważania mieszczą się także w ramach tradycyjnie wyodrębnianego administracyjnego prawa gospodarczego jako obszaru (części) publicznego prawa gospodarczego w obecnym rozumieniu tej specjalności z zakresu nauk prawnych.

Patrząc z nieco innej strony należy również wskazać, że przedstawiana praca stanowi analizę środków prawnych, służących ingerencji i odpowiedniemu kształtowaniu procesów gospodarczych (procesów na rynku zamówień publicznych), co stanowi cechę definicyjną publicznego prawa gospodarczego jako przedmiotu badań właściwej mu dyscypliny naukowej. Stąd też wnioski i założenia przedstawianego opracowania powinny okazać się przydatne w badaniach szeregu zagadnień objętych polem badawczym nauki publicznego prawa gospodarczego. Jako przykład można tu wskazać, choćby na zagadnienia

publicznoprawnej ochrony konkurencji i konsumentów, w ramach której zachodzą podobne zależności pomiędzy instrumentami prawnymi, wywodzącymi się z różnych podstawowych gałęzi prawa, lecz współdziałającymi w osiągnięciu celów publicznoprawnej ochrony konkurencji oraz konsumentów.

Wyodrębnienie oraz charakterystyka instrumentów administracyjnoprawnych w prawie zamówień publicznych wymagała przyjęcia określonych założeń co do struktury tego zespołu unormowań. Pod tym pojęciem rozumiem zagadnienie usytuowania prawa zamówień publicznych w ramach ogólnego dwupodziału prawa (prawo publiczne - prawo prywatne), a także kwestię sposobu (kryteriów) przeprowadzania wewnątrz prawa zamówień podziału gałęziowego. Nie ulega wątpliwości, że prawo zamówień publicznych, jako regulacja ustanowiona dla określenia zasad i reguł nabywania na rynku dóbr i usług przez podmioty publiczne, a więc współdziałania, w tym zakresie, podmiotów publicznych z prywatnymi (w szczególności przedsiębiorcami), jest jednym z tych obszarów porządku prawnego, w którym ze szczególną intensywnością ujawniają się problemy systematyzacyjne, związane z określeniem (rozgraniczeniem) poszczególnych gałęzi prawa, czy też z ustalaniem publiczno- lub prywatnoprawnej przynależności („natury”) danej regulacji. Prawo zamówień publicznych jest typowym „prawem pogranicza” wielu gałęzi prawa, w ramach którego występuje zjawisko, daleko idącego, przenikania się cech (elementów) uznawanych powszechnie za publiczno- oraz prywatnoprawne. Mamy tu więc do czynienia z zespołem unormowań o kompleksowym charakterze, będącym polem współistnienia instrumentów zaczerpniętych z różnych gałęzi prawa, dostosowanych w swym kształcie do osiągnięcia celów prawa zamówień publicznych. Z racji faktu, że przynależność gałęziowa danego zespołu unormowań, czy też instrumentów prawnych go tworzących, a także zagadnienie ogólnego „zaszeregowania” takiego zespołu w ramy prawa prywatnego, bądź publicznego stanowią zagadnienia wyjściowe w badaniach poszczególnych szczegółowych dyscyplin prawoznawstwa, a, w pewnym stopniu, także ogólnej nauki o prawie (teorii prawa), tym bardziej powinny być one podejmowane w stosunku do prawa zamówień publicznych. W odniesieniu do tego obszaru unormowań wciąż można bowiem odnotować zasadnicze sprzeczności poglądów i stanowisk doktryny, dotyczących wskazywanych problemów o podstawowym znaczeniu dla nauk prawnych. Ten stan rzeczy przemawia niewątpliwie za podjęciem próby uporządkowania założeń i kryteriów, służących przeprowadzaniu, wzmiankowanych powyżej, zabiegów systematyzacyjnych w odniesieniu do reżimu prawnego udzielania i wykonywania zamówień publicznych. Stwierdzenia te prowadzą do wniosku o zasadności formułowania pytań o istnienie, rolę i kryteria wyodrębnienia w

kompleksowej regulacji prawa zamówień publicznych instrumentów administracyjnoprawnych. Wobec tego przedstawianym opracowaniu starano się uzasadnić dobór takich kryteriów w obszarze prawa zamówień publicznych, w ślad za czym szło także przyjęcie założeń co do kryteriów określania przynależności gałęziowej innych, niż administracyjnoprawne, instrumentów udzielania i wykonywania zamówień publicznych. Powyższe uwagi wskazują na niezbędność podjęcia rozważań o strukturze prawa zamówień publicznych w przedstawianej pracy, choć konieczność ich podjęcia niewątpliwie musiała wpłynąć na jej pokaźne rozmiary.

Ustalenia odnośnej monografii, w szczególności w zakresie charakterystyki poszczególnych instrumentów, które zostały uznane za mające charakter administracyjnoprawny, koncentrują się na stadium wykonywania zamówienia publicznego. Znajduje to uzasadnienie w fakcie istnienia szczególnej potrzeby refleksji naukowej podejmowanej z perspektywy publicznego prawa gospodarczego oraz prawa administracyjnego nad unormowaniami zagadnień realizacji zamówień publicznych. W dalszym ciągu istnieje znaczny deficyt zainteresowania tymi kwestiami w badaniach prowadzonych przez przedstawicieli wskazanych powyżej szczegółowych dyscyplin prawoznawstwa, którzy, jak dotychczas, koncentrowali się, w przeważającej mierze, na zagadnieniach udzielania zamówień. Zajmowano przy tym, nierzadko, stanowisko o dominacji regulacji o charakterze cywilnoprawnym w normowaniu zachowań podmiotów uczestniczących w wykonywaniu zamówień publicznych. Warto w tym miejscu nadmienić, że niedostatek analizy zagadnień realizacji zamówień publicznych, podejmowanej z perspektywy nauk publicznoprawnych, nie dotyczy jedynie doktryny polskiej, ale dostrzegalny jest także w opracowaniach przedstawicieli doktryny prawa zamówień publicznych innych państw unijnych, na co zwraca się uwagę we wstępnych rozważaniach przedstawianej monografii.

Wobec powyższego jednym ze szczegółowych celów naukowych niniejszej pracy było wykazanie, że istnienie administracyjnoprawnych instrumentów, znajdujących zastosowanie już po zawarciu umowy w sprawie zamówienia, wpływa na konieczność szerszego spojrzenia na odnośną problematykę, nie ograniczającego się jedynie do płaszczyzny wykonywania zobowiązań przez strony umowy o zamówienie, powszechnie kwalifikowanej jako cywilnoprawna. Celem było więc wykazanie, że chodzi tu o niewątpliwie szersze zagadnienie, niż tylko wykonywanie zobowiązań umownych, które należałoby określać mianem „realizacji zamówienia publicznego” i tym samym wprowadzić do języka prawniczego oraz obiegu naukowego. Pojęcie takie, moim zdaniem, jest adekwatne dla

podkreślenia, że chodzi tu o obszar współistnienia instrumentów cywilnoprawnych, administracyjnoprawnych, a także innych, w szczególności administracyjno-karnych, które „współdziałają” w zapewnianiu osiągnięcia celów prawa zamówień publicznych na etapie, w rzeczywistości, kluczowym dla urzeczywistnienia tychże celów. W związku z tym autor wyraża nadzieję, że odnośna publikacja przyczyni się do utrwalenia takich założeń badawczych co do regulacji prawnej wykonywania zamówień, w ramach których rozważaniom prowadzonym w płaszczyźnie prawa cywilnego, będą towarzyszyły analizy zmierzające do wyodrębniania i określenia optymalnego kształtu instrumentów administracyjnoprawnych, służących zapewnianiu osiągnięcia celów prawa zamówień publicznych na etapie ich realizacji.

Wskazywane powyżej cechy prawa zamówień publicznych spowodowały konieczność nadania pracy wymiaru interdyscyplinarnego, łączącego, w niezbędnym stopniu, rozważania z zakresu nauki publicznego prawa gospodarczego oraz prawa administracyjnego z analizą stosownych zagadnień cywilno- oraz karnoprawnych. W przypadku niektórych szczegółowych problemów pracy konieczne było także sięgnięcie do dorobku nauki organizacji i zarządzania. W badaniach problemów wyznaczanych tematem przedstawianej monografii szczególną rolę odegrały także wybrane koncepcje teoretyczno-prawne. Miało to miejsce, m.in. w rozważaniach poświęconych strukturze prawa zamówień publicznych, gdzie sięgnięto do poglądów formułowanych w obszarze ogólnej nauki o prawie, odnoszących się do postrzegania prawa jako wieloelementowego systemu, w ramach którego możliwe są różnorakie zabiegi porządkujące. Analiza teoretyczno-prawnej koncepcji odpowiedzialności prawnej stanowiła także punkt wyjścia dla rozważań o odpowiedzialności administracyjnej w prawie zamówień publicznych.

Osiągnięcie powyżej określonych celów badawczych wymagało przyjęcia i uzasadnienia szeregu założeń stanowiących punkt wyjścia dla szczegółowych rozważań pracy, poświęconych konkretnym instrumentom administracyjnoprawnym realizacji zamówienia publicznego. W odniesieniu do podstawowego zagadnienia wstępnego, dotyczącego usytuowania prawa zamówień publicznych jako całości w kontekście ogólnego dwupodziału prawa na prawo publiczne oraz prawo prywatne, przyjęto, że kwestia ta powinna być określana z wykorzystaniem szeregu kryteriów (wyznaczników) powszechnie uznawanych za mające charakter publiczno- lub prywatnoprawny. Działając w taki sposób można dokonać jedynie ogólnego (orientacyjnego) przyporządkowania prawa zamówień prawu publicznemu, gdyż jego regulacja wykazuje znaczącą przewagę cech uznawanych powszechnie za publicznoprawne (podział o charakterze typologicznym). Jednym z

wniosek sformułowanych na podstawie ogólnego publicznoprawnego przyporządkowania prawa zamówień publicznych było stwierdzenie o możliwości postrzegania jego ilościowego rozrostu w kategoriach procesu publicyzacji prawa prywatnego, co należy odnosić, w szczególności, do etapów udzielania i realizacji zamówienia, obejmujących działania, mające na celu zawieranie oraz wykonywanie umów o zamówienia. Uznano jednak, że nie jest to klasyczny przykład wskazywanego fenomenu, gdyż prawo zamówień publicznych nie stanowi przejawu ingerencji w pole „zastrzeżone” uprzednio dla regulacji prywatnoprawnej. Nie dotyczy ono bowiem, poza rzadkimi sytuacjami, stosunków obustronnie prywatnych. Natomiast, jak ustalono, występują tu inne cechy przywoływanego zjawiska, takie jak: „obudowywanie” czynności cywilnoprawnych szeregiem imperatywnych wymogów ich skuteczności koniecznych dla ochrony interesu publicznego, a także wprowadzanie do porządku prawnego instrumentów administracyjnoprawnych dla wspierania i uzupełniania stosowanych rozwiązań cywilnoprawnych. Wśród konsekwencji ogólnej publicznoprawnej „kwalifikacji” prawa zamówień publicznych, w jego całokształcie, wyróżniono także konieczność takiego stanowienia i wykładni jego norm, aby było to zgodne z ogólnymi zasadami prawa publicznego, w tym z nakazami respektowania i urzeczywistniania praw podstawowych (w szczególności prawa do równego traktowania oraz wolności gospodarczej). Odmienne, niż to miało miejsce w odniesieniu do dwupodziału systemu prawa, w przypadku podziału gałęziowego przeprowadzanego „wewnątrz” kompleksowej regulacji prawa zamówień publicznych sformułowano założenie o konieczności przeprowadzania odpowiednich zabiegów systematyzacyjnych nie w oparciu o zespół kryteriów i określanie typologicznego podobieństwa badanej regulacji do tego zespołu, lecz na podstawie jednego podstawowego kryterium o wiodącym charakterze. Zgodność z takim kryterium unormowań określonego instrumentu prawnego prawa zamówień pozwoliłoby na jego kwalifikację jako cywilno-, administracyjno-, bądź karnoprawnego.

W związku z tym za podstawowe kryterium wyodrębnienia instrumentów administracyjnoprawnych oraz cywilnoprawnych w prawie zamówień publicznych uznano kryterium metody regulacji i związaną z nim cechę władztwa administracyjnego, bądź jego braku w odnośnych stosunkach prawnych. Wskazane kryterium w nauce prawa cywilnego jest uznawane za podstawowe dla określania zasięgu regulacji cywilnoprawnej i określania cywilnoprawnego charakteru badanych stosunków prawnych. Z kolei, w nauce prawa administracyjnego kryterium metody regulacji (władztwa administracyjnego) uznawane jest za kryterium podstawowe (wyjściowe) w wyodrębnianiu tej gałęzi prawa, choć, oczywiście, nie jedyne. Wobec tego uznano, że posłużenie się takim samym, w swej istocie, kryterium jest

uzasadnione w świetle celu, którym w tym przypadku było rozróżnienie, w regulacji prawa zamówień publicznych, instrumentów administracyjnoprawnych od cywilnoprawnych. Te założenia pozwoliły z kolei sformułować wniosek o odmienności znaczeniowej określeń „publiczno-”, oraz „prywatnoprawne”, a także „cywilno-”, oraz „administracyjnoprawne” na gruncie prawa zamówień publicznych. Znaczenia te powinny nawiązywać do odpowiedniego kontekstu dwupodziału prawa lub podziału gałęziowego w obrębie prawa zamówień publicznych. Wobec tego możliwe i konieczne, ze względu na stanowisko samego ustawodawcy, jest wyodrębnianie w prawie zamówień publicznych instrumentów cywilnoprawnych, co nie stoi w sprzeczności z ogólnym publicznoprawnym zaszeregowaniem tego zespołu unormowań jako całości. Owe instrumenty cywilnoprawne (np. postępowanie zamówieniowe, umowa w sprawie zamówienia, umowa o zabezpieczenie należytego wykonania zamówienia) są bowiem z jednej strony odpowiednio ukształtowane (np. za pomocą przepisów typu *ius cogens*) na potrzeby osiągnięcia publicznych celów prawa zamówień, z drugiej zaś dotyczą stosunków pomiędzy podmiotami formalnie równorzędnymi (zamawiającymi i wykonawcami). Każdy z tych podmiotów dysponuje określonym, choć ujętym w swoisty „gorset” prawa zamówień publicznych, zakresem swobody umów. Ustalenia takie wpisują się w perspektywę badawczą nauki publicznego prawa gospodarczego, która obejmuje swym zakresem różne instrumenty o charakterze cywilnoprawnym (w szczególności umowy) odpowiednio ukształtowane przez ustawodawcę na potrzeby ochrony interesu publicznego, ze względu na fakt ich wykorzystywania przez organy administracji gospodarczej i inne podmioty publicznego prawa gospodarczego.

Powyższe wnioski pozwoliły na skonstruowanie, na użytek pracy, pojęcia-narzędzia instrumentu administracyjnoprawnego, tak by było ono odpowiednie dla powyżej wskazanych celów badawczych. Określając zawartość znaczeniową tego pojęcia odwołano się więc do kryterium metody regulacji (władztwa administracyjnego). W związku z tym uznano, że pozostaje ono w logicznym stosunku krzyżowania się z kategorią pojęciową prawnych form działania administracji publicznej. Z jednej bowiem strony kluczowym dla niniejszej pracy pojęciem-narzędziem objęto normy bezpośrednio regulujące prawa administracyjnego, będące „nośnikiem” nakazów lub zakazów określonego zachowania się adresowanych bezpośrednio do zamawiających, z drugiej zaś poza jego zakresem pozostawiono inne prawne formy działania, niemające charakteru władczego, co oczywiście, w szczególności, odnosiło się do cywilnoprawnych form działania administracji.

Jednocześnie dostrzeżono, że działania mające na celu wyodrębnienie w prawie zamówień instrumentów administracyjnoprawnych nie mogą koncentrować się jedynie na

określeniu wyznaczników służących odróżnieniu ich od instrumentów cywilnoprawnych. Występowanie w prawie zamówień publicznych regulacji odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo Zamówień Publicznych (dalej jako Pzp), a w szczególności regulacji odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, operujących sankcjami w postaci kar pieniężnych oraz kar dyscyplinarnych powoduje konieczność określenia podstawowego kryterium rozgraniczania w odnośnym zespole unormowań instrumentów administracyjno- oraz karnoprawnych. Za właściwe kryterium należy tu uznać zasadniczo represyjną funkcję sankcji właściwą prawu karnemu (karze kryminalnej) oraz związaną z tym zasadę winy jako podstawową zasadę odpowiedzialności prawnej.

Zwracając uwagę na konieczność ujmowania prawa zamówień publicznych jako zespołu unormowań właściwych wieloetapowemu procesowi, który rozpoczynają działania o charakterze planistycznym, a wieńczy realizacja przedmiotu zamówienia, uznano za uzasadnioną propozycję wprowadzenia do refleksji naukowej pojęcia - „proces dochodzenia zamówienia publicznego do skutku”. Posługiwanie się takim pojęciem ma na celu podkreślenie, że regulacja prawa zamówień publicznych normuje pewien ciąg działań prawnych, zaś realizacja zamówienia publicznego jest finalnym elementem tego ciągu, ściśle powiązany z poprzednimi, szczególnie z etapem udzielenia zamówienia.

Przyjęcie powyższych tez i założeń stało się podstawą dla szczegółowych rozważań pracy poświęconych podstawowym administracyjnoprawnym instrumentom realizacji zamówienia publicznego. Instrumenty takie zostały podzielone na dwie grupy. Do pierwszej z nich zaliczono nakazy lub zakazy określonych zachowań, adresowane przede wszystkim do zamawiających, a wynikające z norm bezpośrednio regulujących prawa administracyjnego, znajdujących swoje zastosowanie na etapie realizacji zamówień publicznych. Drugą tworzą zaś instrumenty poddane regulacji w postaci norm pośrednio regulujących, określających konsekwencje naruszeń odnośnych zakazów lub nakazów, przy czym kompetencje w zakresie uwalnia mocy obowiązującej takich norm zostały przyznane przez ustawodawcę odpowiednim organom administracji publicznej. Do pierwszej z wskazywanych grup zaliczono: ograniczenia (zakazy) dokonywania przedmiotowych (treściowych) oraz podmiotowych zmian umów w sprawach zamówień, obowiązki w zakresie zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej nad realizacją zamówienia, obowiązek dochodzenia roszczeń z umów o zamówienia. Do drugiej zaś, unormowania o odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy Pzp oraz o odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Głównym celem części pracy (rozdziały III-IV) poświęconej dopuszczalności zmian przedmiotowych oraz podmiotowych umów zawieranych w obrocie regulowanym prawem zamówień publicznych było zrekonstruowanie treści (zakresu normowania) zakazów dokonywania takich modyfikacji stosunków zobowiązaniowych wynikających z umów w sprawach zamówień. W tej części rozważań pracy dokonano, z jednej strony analizy obecnie obowiązującej regulacji tych kwestii, z drugiej zaś przedstawiono ewolucję tej regulacji, ukazując tym samym zmiany jej koncepcji w toku przekształceń polskiego i unijnego prawa zamówień publicznych. Przedstawienie ewolucji kształtu stosownych unormowań pozwoliło na ukazanie, na ile obecne unormowania nawiązują do wcześniejszych rozwiązań prawnych, i w jakim zakresie stanowią w stosunku do nich *novum*. Należy także podkreślić, że obecnie obowiązującej, implementowanej do prawa polskiego w czerwcu 2016 roku, najrozleglejszej, jak do tej pory, regulacji kwestii modyfikacji umów o zamówienia, nie poświęcono jeszcze w polskiej doktrynie monografii lub istotnej części opracowania monograficznego. Stąd też, przedstawiana publikacja stanowi pierwszą próbę szerszej analizy obecnie obowiązujących unormowań określających dopuszczalność treściowych oraz podmiotowych zmian umów w sprawach zamówień.

Badając szczegółowe problemy odnoszące się do zakresu normowania zakazów dokonywania przedmiotowych (treściowych) oraz podmiotowych zmian umów w sprawach zamówień przyjęto taką koncepcję interpretacyjną obecnie obowiązującej regulacji, zgodnie z którą wskazywane zakazy dotyczą zmian istotnych. Natomiast przypadki modyfikacji umownych wyraźnie dopuszczone w aktualnych unormowaniach należy, moim zdaniem, uznawać za przypadki możliwych (legalnych) zmian nieistotnych, choć w konkretnych sytuacjach mogą one prowadzić do rozległych modyfikacji treści stosunków zobowiązaniowych łączących strony umów o zamówienia lub do zastąpienia pierwotnego wykonawcy zamówienia innym podmiotem. Przyjęcie takich założeń uznano za konieczne wobec braku dostatecznej precyzji pojęciowej regulacji odnośnych kwestii zarówno w prawie unijnym, jak i w prawie polskim, a co za tym idzie licznych wątpliwości interpretacyjnych, które powstają na tle prób wykładni stosownych przepisów. Ocena konkretnych przekształceń umownych zamówień publicznych, w toku ich realizacji, powinna, co do zasady, następować na podstawie unormowań określających przesłanki modyfikacji dopuszczonych w określonych sytuacjach (zmiany stypizowane), gdyż gdyby je oceniać z jednoczesnym odwoływaniem się do pojęcia zmiany istotnej, można by uznawać je za takie właśnie modyfikacje, co stanowi istotny, stwierdzony w pracy, mankament całej tej regulacji. Efektem rozważań poświęconych ograniczeniom dokonywania zmian treściowych umów o

zamówienia było także wykazanie daleko idącego ograniczenia zakresu normowania zakazu wykroczenia poza określenie przedmiotu zamówienia, w porównaniu do dotychczasowego stanu prawnego. Zakaz ten stracił bowiem swój samodzielny charakter, stając się pochodną unormowań o dopuszczalnych zmianach nieistotnych w takim zakresie, w jakim umożliwiają one zmiany umowne w sferze świadczenia wykonawcy.

W badaniach nad problematyką zmian podmiotowych po stronie wykonawcy zamówienia analizie poddano dopuszczalność i uwarunkowania skuteczności, w obszarze realizacji zamówień publicznych, różnego rodzaju zdarzeń prawnych, które w powszechnym obrocie cywilnoprawnym skutkują zmianami po jednej ze stron stosunku zobowiązaniowego. Wynikiem tych rozważań było uznanie, co do zasady, skuteczności, w obrocie regulowanym prawem zamówień, zdarzeń prawnych niezależnych od woli zamawiającego, a skutkujących przekształceniami podmiotowymi po stronie wykonawcy, w szczególności wynikającymi z sukcesji generalnej oraz przeniesienia prawa do przedsiębiorstwa. Natomiast, gdy chodzi o mogące powodować analogiczne skutki czynności prawne, w których uczestniczy zamawiający (np. przejęcie długu, kumulatywne przystąpienie do długu) dokonano analizy ich dopuszczalności, w ramach której sformułowano, m.in. pewne reguły, określające sposób stosowania właściwych przepisów, cechujących się nadmierną ogólnością. Dotyczyło to choćby dopuszczalności przewidywania zmian wykonawcy. W tym przypadku, wychodząc z zasady udzielania zamówień wykonawcom wybranym zgodnie z przepisami ustawy, wskazano na konieczność i jednocześnie na sposób zachowania związku z wynikami postępowania w klauzulach umownych, przewidujących możliwość przejęcia długu wykonawcy pierwotnego.

W odniesieniu do bloku zagadnień związanych z przedmiotowymi oraz podmiotowymi modyfikacjami umów o zamówienia ukazano także, że szersze, niż dotychczas, możliwości dokonywania takich modyfikacji nie zmieniają jednak oceny prawnej o zdecydowanie większym zakresie ograniczeń swobody umów na etapie realizacji zamówień, niż to ma miejsce na etapie ich udzielania, co ma służyć w szczególności ochronie wyniku postępowania oraz ochronie konkurencyjności rynku zamówień publicznych jako takiego.

Wśród instrumentów administracyjnoprawnych realizacji zamówień publicznych wyodrębniono także kontrolę zarządczą. Należy tu podkreślić, że zagadnienie kontroli zarządczej w odniesieniu do problematyki udzielania zamówień publicznych nadal podejmowane jest relatywnie rzadko w piśmiennictwie doktryny prawa zamówień publicznych, z kolei kwestia ta w odniesieniu do etapu realizacji zamówień bywa właściwie

jedynie sygnalizowana. W poświęconych kontroli zarządczej rozważaniach przedstawianej monografii ukazano specyfikę tego pojęcia na tle, zakorzenionego w polskim porządku prawnym oraz w naukach prawnych z obszaru prawa publicznego, rozumienia pojęcia „kontrola”. W efekcie wykazano, że należy ją utożsamiać z zarządzaniem jednostką lub grupą jednostek sektora finansów publicznych. Odnosząc się do wybranych, istotnych dla etapu realizacji zamówienia, obowiązków z zakresu kontroli zarządczej szczególną uwagę zwrócono na wstępną kontrolę operacji finansowych lub gospodarczych, którą uznano za mieszczącą się w tradycyjnym pojęciu kontroli wewnątrzadministracyjnej. Ramami pojęcia kontroli zarządczej objęto również zagadnienie aktów prawa wewnętrznego w regulacji procesów dochodzenia zamówienia publicznego do skutku w jednostkach lub grupach jednostek sektora finansów publicznych. Stwierdzono przy tym niezbędność wydawania takich aktów dla zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej, chociażby przepisy ustawowe nie formułowały *expressis verbis* upoważnień do ich wydawania, czego najlepszym przykładem jest praktyka wydawania regulaminów udzielania zamówień publicznych, mających charakter aktów samoistnych, nie zaś wykonawczych, prawa wewnętrznego.

Podobnie jak to ma miejsce w przypadku kontroli zarządczej, tak i kolejny, z wyodrębnionych w pracy, instrumentów administracyjnoprawnych realizacji zamówienia, a więc obowiązek dochodzenia roszczeń, stanowi zagadnienie bardzo rzadko podejmowane w dotychczasowych wypowiedziach polskiej doktryny prawa zamówień publicznych. Obowiązek ten, analogicznie jak zakazy modyfikacji umownych zamówień, jest właściwy fazie realizacji zamówienia i dla niej specyficzny. W rozważaniach mu poświęconych uznano, że jest on szczególnie wyrazistym przykładem obowiązywania zasady prawidłowego (starannego) zarządu mieniem publicznym. Zasada ta stanowi bowiem samoistną podstawę formułowania koncepcji takiego obowiązku, która powinna znaleźć stosowny wyraz w porządku normatywnym. Istotną konstatacją na temat odnośnego obowiązku jest wskazanie na jego instrumentalny charakter. Obowiązek ten pozostaje odrębny od samych roszczeń i nie wpływa na ich treść, czy też charakter prawny. Jest samodzielnym wymogiem prawnym, wyznaczającym sposób korzystania przez zamawiających z sektora finansów publicznych z ich uprawnień w postaci roszczeń. Za element koncepcji obowiązku dochodzenia roszczeń uznano, daleko idące w swym zakresie, ograniczenia swobody dokonywania czynności prawnych w odniesieniu do odstępowania (wypowiadania) umów w sprawach zamówień, a także zwierania umów rozwiązujących takie umowy. Istnienie specyficznych dla prawa zamówień publicznych ograniczeń w tej materii uwypukla, moim zdaniem, szczególną rolę zasady realnego wykonywania zobowiązań przy realizacji zamówień. Znajduje to

uzasadnienie w występującym z reguły powiązaniu realizacji zamówień z zaspokajaniem potrzeb publicznych, a nawet bezpośrednim wykonywaniem zadań publicznych.

Elementem spajającym rozważania o administracyjnoprawnych instrumentach realizacji zamówień regulowanych za pomocą norm bezpośrednio regulujących stanowi, zawarta w rozdziale VII pracy, analiza charakteru prawnego i zakresu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz naruszenie przepisów ustawy Pzp. Przedmiotem badań była więc, w tym przypadku, regulacja w postaci norm pośrednio regulujących, których stosowanie przez odpowiednie organy administracyjne prowadzi do wtórnej konkretyzacji odnośnych norm bezpośrednio regulujących, a tym samym sankcjonowania naruszeń nakazów, zakazów lub obowiązków, objętych wcześniejszymi rozważaniami opracowania. Zasadniczym celem badawczym rozważań poświęconych obu wskazywanym rodzajom odpowiedzialności prawnej było określenie ich charakteru prawnego, w szczególności ustalenie, na ile odpowiadają one pojęciu (modelowi) odpowiedzialności administracyjnej. Analiza poglądów nauki prawa oraz stosownego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego pozwoliła na sformułowanie wniosków o upatrywaniu istoty odpowiedzialności prawnej właściwej prawu administracyjnemu w instytucjonalno-procesowym aspekcie ogólnej struktury odpowiedzialności prawnej. Konstytutywne dla definiowania odpowiedzialności administracyjnej jest więc stwierdzenie o jej realizacji przez organ administracji w swoistej dla prawa administracyjnego władczej formie działania oraz procedurze. Na tle tych ustaleń jako szczególnie sporna jawiła się problematyka charakteru prawnego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ujęciu ogólnym bez wątpliwości odpowiedzialność taką można określać mianem administracyjno-karnej, lecz kwalifikacja tego rodzaju nie mogła być uznana za adekwatną w ramach rozważań służących wyodrębnieniu administracyjnoprawnych instrumentów realizacji zamówień publicznych. W wyniku analizy konstrukcji prawnej odnośnej postaci odpowiedzialności sformułowano wniosek o jej administracyjnoprawnym charakterze. Konstrukcja ta zawiera bowiem w sobie rozwiązania właściwe modelowi odpowiedzialności administracyjnej (organ orzekający, forma prawna rozstrzygnięcia), a jednocześnie skala represyjności kar za naruszenie dyscypliny finansowej nie pozwala formułować zarzutów o ukryciu w „szatach” odpowiedzialności (pozornie) administracyjnej odpowiedzialności *de facto* karnej. Jak bowiem stwierdzono zarzut taki można by zasadnie formułować wobec regulacji operującej sankcjami o takim stopniu represyjności, który nie byłby do pogodzenia z ich normatywną, administracyjną postacią. Tymczasem skala represyjności sankcji właściwych wskazywanej postaci odpowiedzialności pozwala na ich

porównywanie z odpowiedzialnością o charakterze wykroczeniowym, a nie odpowiedzialnością za przestępstwa. W przypadku drugiego z analizowanych rodzajów odpowiedzialności prawnej, tj. odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, sformułowano wnioski o zasadności uznania jej za typową postać odpowiedzialności administracyjnej, z racji m.in. obiektywizacji jej ponoszenia, czy też orzekania o sankcji w postaci administracyjnej kary pieniężnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

Efektom przedstawianej monografii było także formułowanie wniosków dotyczących niedomogów obecnej regulacji administracyjnoprawnych instrumentów realizacji zamówień publicznych oraz jej deficytu, w niektórych obszarach. Towarzyszyło temu sformułowanie odpowiednich postulatów *de lege ferenda*. Wśród takich wniosków wskazano m.in. na brak wystarczająco precyzyjnej regulacji prawnej kompetencji kontrolnych Prezesa UZP, budzącej zasadnicze wątpliwości co do samej dopuszczalności kontroli działań zamawiających na etapie realizacji zamówień, a tym bardziej co do zakresu takiej kontroli.

5. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych

Na całokształt mojego dorobku naukowego, poza wskazanym powyżej osiągnięciem, składa się ponad 40 opracowań naukowych (studiów, artykułów, rozdziałów w monografiach) z zakresu nauki publicznego prawa gospodarczego oraz prawa administracyjnego (administracyjnego prawa gospodarczego). Publikacje te ukazały się m.in. w tomach 8A i 8B Systemu Prawa Administracyjnego, pt. "Publiczne prawo gospodarcze", a także w czasopiśmie takich jak: "Kwartalnik Prawa Publicznego", "Państwo i Prawo", "Samorząd Terytorialny", "Przegląd Prawa Publicznego", "Wrocław Review of Law, Administration & Economics", "Przegląd Prawa Handlowego", "Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", "Przegląd Prawa i Administracji", "Studia Prawa Publicznego", czy „The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences”.

Podstawowym obszarem mojej dotychczasowej działalności naukowo-badawczej jest, szeroko rozumiane, prawo zamówień publicznych. W dominujący nurt moich zainteresowań badawczych wpisywała się także tematyka rozprawy doktorskiej (pt. *Swoboda zamawiającego w kształtowaniu kryteriów oceny ofert przy udzielaniu zamówień publicznych w prawie wspólnotowym oraz w prawie polskim*). Poświęciłem ją zagadnieniom swoistych dla prawa zamówień publicznych ograniczeń swobody doboru oraz kształtowania treści kryteriów oceny ofert, służących wyborowi oferty najkorzystniejszej w postępowaniu o udzielenie

zamówienia publicznego. Istotność tej problematyki znalazła potwierdzenie także w licznych, późniejszych, zmianach legislacyjnych, mających na celu dookreślenie ram prawnych posługiwania się pozacenowymi kryteriami oceny ofert w postępowaniach zamówieniowych oraz zwiększenie zakresu posługiwania się takimi kryteriami w praktyce udzielania zamówień publicznych.

W ramach wskazanego podstawowego obszaru badawczego, wśród osiągnięć naukowo-badawczych, mających miejsce po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych, chciałbym, w pierwszej kolejności, wskazać na publikacje dotyczące **środków ochrony prawnej oraz nadzoru i kontroli nad udzielaniem i wykonywaniem zamówień publicznych**. Wynikiem badań zagadnień właściwych temu obszarowi problemowemu jest m.in. studium pt. *Interes w uzyskaniu zamówienia publicznego* (Kwartalnik Prawa Publicznego, 1-2/2010, s. 127-170). W opracowaniu tym poddano wszechstronnej analizie tytułową przesłankę wnoszenia środków ochrony prawnej w systemie zamówień publicznych. W ramach tej analizy wskazano, m.in. na podstawowe znaczenie odnośnej przesłanki dla zapewniania skuteczności danego środka ochrony prawnej oraz jej materialnoprawny charakter i wynikające z tego konsekwencje. Ukazano także znaczenie zmian w sposobie jej ustawowego ujęcia. We wskazywanym opracowaniu podjęto również polemikę z przyjętym w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej sposobem stosowania przesłanki interesu w uzyskaniu zamówienia, formułując przy tym koncepcję potencjalnego, a nie tylko realnego interesu w uzyskaniu zamówienia. Wobec tego przyjęto założenie o konieczności wiązania możliwości skutecznego wnoszenia środków ochrony prawnej z samym uczestnictwem w postępowaniu o udzielenie zamówienia na danym jego etapie, a nie wyłącznie z pozycją wnoszącego środek w rankingu ofert, w postępowaniu. Uznano, że takie założenie jest zgodne z zasadami systemu środków ochrony prawnej, a także odpowiada sytuacji braku pewności co do ostatecznego wyniku postępowania na etapie rozstrzygnięcia o danym środku ochrony prawnej (np. ze względu na brak obowiązku zawarcia umowy po stronie wykonawcy). Innym opracowaniem z tego zakresu, na które chciałbym zwrócić szczególną uwagę jest studium pt. *Kontrola udzielania zamówień publicznych a nadzór w materialnym prawie administracyjnym* (Studia Prawa Publicznego 4/2015, s. 95-123). W studium tym wykazano, że pomimo dominującego w doktrynie prawa zamówień publicznych przekonania o zasadności obejmowania kompetencji kontrolnych Prezesa UZP pojęciem kontroli samoistnej, mamy, w tym przypadku, do czynienia z konstrukcjami prawnymi wprost wpisującymi się w pojęcie nadzoru materialnoprawnego lub też istotnie do niego zbliżonymi. Podstawą do formułowania takich wniosków była analiza powiązań odnośnej kontroli z dalszymi środkami prawnymi,

służącymi zapewnianiu legalności postępowań zamówieniowych oraz sankcjonowaniu naruszeń prawa zamówień, pozostającymi w gestii Prezesa UZP oraz innych właściwych organów. Wynikiem było tu jednak także stwierdzenie, że w przypadku powiązania odnośnych kompetencji kontrolnych z obowiązkiem zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych rzeczywiście nabierają one charakteru samoistnego. W ten nurt mojej działalności badawczej wpisują się także inne publikacje (przykładowo: *Kompetencje orzecznicze w sprawach z zakresu udzielania zamówień publicznych* [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2011, s. 217-233; *Wpływ naruszenia przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych na wynik postępowania jako element kontroli udzielania zamówień publicznych* [w:] T. Kocowski, J. Sadowy (red.), *Kontrola zamówień publicznych*, Wrocław-Warszawa 2013, s. 65-77).

Innym segmentem mojej działalności naukowej, mieszczącym się w jej podstawowym obszarze, jest tematyka **instrumentalizacji zamówień publicznej**, rozumianej w kategoriach realizacji poprzez udzielanie oraz wykonywanie zamówień innych celów, niż cel podstawowy, a więc osiągnięcie odpowiednich korzyści o charakterze ekonomicznym w powiązaniu z oszczędnym i celowym wydatkowaniem środków pieniężnych, pozostających w gestii publicznych zamawiających. W tym obszarze problemowym zajmowałem się, m.in., rzadko poruszonym w doktrynie prawa zamówień publicznych, zagadnieniem realizacji traktatowej swobody przepływu pracowników na rynku zamówień publicznych. W opracowaniu pt. *Ochrona interesów pracowników w systemie zamówień publicznych - wybrane zagadnienia* (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu Nr 362, Wrocław 2014, s. 146-160) przedstawiłem m.in. problem konfliktu swobód traktatowych jaki ujawnia się w sytuacji wprowadzania do warunków realizacji zamówień publicznych wymogu wynagradzania pracowników delegowanych z innego państwa członkowskiego UE do wykonania przedmiotu zamówienia według stawek odpowiadających przeciętnym stawkom wynagrodzenia za pracę danego rodzaju występującym (spotykanym) w miejscu realizacji zamówienia. W odniesieniu do związanego z tym konfliktu swobody przepływu pracowników oraz swobody przedsiębiorczości, zająłem stanowisko o primacie tej drugiej swobody (aspekt swobody konkurencji), uzasadniając to m.in., antykonkurencyjnym celem takich praktyk, a także zróżnicowaniem sytuacji pracownika miejscowego oraz delegowanego, przemawiającym za brakiem uznania ich sytuacji za w pełni porównywalną (tożsamą), a zatem taką, która wymagałaby równego (niedyskryminacyjnego) traktowania. Tym samym na podstawie analizy stosowanego orzecznictwa unijnego sformułowano

wniosek o niemożności kwalifikacji każdego działania formalnie służącego ochronie praw pracowniczych jako zgodnego nie tylko z traktatowymi swobodami przedsiębiorczości, bądź świadczenia usług, ale także z samą swobodą przepływu pracowników, w sytuacji, gdy pozornie służąc zakładanym celom, w rzeczywistości ograniczają już samą możliwość zatrudnienia określonymi kategoriami pracowników. W publikacji tej dokonano także przeglądu, wynikających z regulacji ustawy Pzp, instrumentów ochrony praw pracowniczych przy udzielaniu i wykonywaniu zamówień publicznych. Z kolei w artykule, pt. *Wymóg zatrudnienia przez wykonawcę zamówienia publicznego personelu na podstawie umowy o pracę* (Prawo zamówień publicznych. Kwartalnik, 1/2015, s. 59-69; *współautor* T. Kocowski) dokonałem analizy skutków prawnych dopuszczalności stawiania przez zamawiających warunków realizacji zamówienia w postaci wymogu zatrudnienia pracowniczego osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia, gdy jest to uzasadnione przedmiotem lub charakterem tych czynności. W jednej z pierwszych, w doktrynie, publikacji poświęconych temu aspektowi społecznej instrumentalizacji zamówień publicznych opowiedziałem się za taką interpretacją stosownych przepisów ustawy Pzp, w ramach której nie powinno się wymagać od zamawiającego, by ten udowodnił faktyczną niemożność wykonania danych czynności inaczej niż w ramach stosunku pracy. Za wystarczające należałoby uznać wskazanie, że dane czynności powinny być wykonywane w okolicznościach właściwych stosunkom pracy, a więc w określonym miejscu, czasie, w sposób powtarzalny oraz pod kierownictwem wykonawcy lub podwykonawcy. Różnymi aspektami instrumentalizacji społecznej, ekonomicznej, czy też ekologicznej zamówień publicznych zajmowałem się także w dalszych publikacjach (przykładowo: *Pozacenowe kryteria ekonomiczne oceny ofert przy udzielaniu zamówień publicznych (wybrane zagadnienia)* [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa*, Wrocław 2016, s. 121-139).

Pozostając w podstawowym obszarze mojej działalności naukowej chciałbym wskazać, że szczególną uwagę poświęciłem także problematyce **wspólnego ubiegania się o zamówienia, w ramach tzw. konsorcjów wykonawców**. W publikacjach poświęconych temu zagadnieniu zwracałem uwagę, m.in. na konieczność wypracowywania w doktrynie oraz w orzecznictwie zespołu szczegółowych reguł określających sposoby oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu przez konsorcja oferentów, a także oceny zgodności z zasadami równego traktowania oraz ochrony konkurencji zmian w składach takich grup wykonawców, zarówno w toku postępowania, jak i podczas realizacji zamówień, z uwagi na niedomogi, w szczególności lakoniczność, regulacji prawnej tych kwestii w ustawie Pzp. W publikacji pt. *Zmiany składu konsorcjum w postępowaniu o udzielenie zamówienia oraz na*

etapie wykonywania zamówienia (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 270, Wrocław 2012, s. 24-38) zająłem się, nośną praktycznie, problematyką zmian w składzie grupy wykonawców wspólnie ubiegających się lub realizujących zamówienia. Sformułowałem w niej wnioski w przedmiocie dopuszczalności zarówno rozszerzania, zawężania lub zamiany w składzie grupy oferentów wspólnie ubiegających się o zamówienie, jak i skutków przekształceń podmiotowych uczestników takiej grupy. W odnośnych rozważaniach przyjęto, m.in. wniosek o skuteczności przekształceń podmiotowych na zasadzie sukcesji generalnej, mających miejsce po dacie składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, za wyjątkiem ściśle osobistych warunków, służących ocenie wiarygodności wykonawcy. Oznacza to brak podstaw do podważania faktu spełnienia warunków udziału przez wykonawcę ulegającego przekształceniu, chyba że taki wykonawca następnie nie spełniałby wymogów, które określane są jako tzw. negatywne warunki udziału w postępowaniu. W ramach prowadzonych analiz odniesiono się także do kwestii skutków zdarzeń cywilnoprawnych, na etapie wykonywania zamówienia, do których nie odnoszą się *expressis verbis* unormowania ustawy Pzp. Tym samym odniesiono się do kwestii dopuszczalności zmian w składach konsorcjów, w tym spółek cywilnych, realizujących zamówienia publiczne w wyniku takich czynności prawnych jak: przejęcie długu oraz kumulatywne przystąpienie do długu. Natomiast w artykule pt. *Spełnianie warunków udziału w postępowaniu przez wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie* (Prawo zamówień publicznych. Kwartalnik 1/2014, s. 74-85; współautor T. Kocowski) wskazałem, w ramach rozważań o szczegółowych regułach oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu, m.in. na niemożność automatycznego sumowania potencjału poszczególnych wykonawców w zakresie doświadczenia, gdy doświadczenie to ma obejmować realizację przedmiotu (szczególnie obiektu) określonego rodzaju, o niepodzielnym charakterze. Stąd też, wskazując na istotę doświadczenia jako nieoddzielnego od samego wykonawcy jego indywidualnego dorobku, uznałem, że w tym przypadku nie jest, z reguły, możliwe jego sumowanie, w taki sposób jak można to przykładowo czynić w odniesieniu do personelu, czy też wyposażenia technicznego. Wnioski te spotkały się z aprobatą w praktyce stosowania przepisów ustawy Pzp. W badaniach nad problematyką ram prawnych wspólnego ubiegania się o zamówienia podjąłem także rozważania nad istotą prawną konsorcjum w prawie zamówień publicznych (artykuł pt. *Konsorcjum jako instrument wsparcia małych i średnich przedsiębiorców w systemie zamówień publicznych* [w:] J. Niczyporuk, J. Sadowy, M. Urbanek (red.), *Nowe podejście do zamówień publicznych - zamówienia publiczne jako instrument zwiększenia innowacyjności i zrównoważonego*

rozwoju. *Doświadczenia polskie i zagraniczne*, Warszawa 2011, s. 45-59; współautor T. Kocowski).

W końcowej części uwag podsumowujących moją działalność badawczą w obszarze prawa zamówień publicznych chciałbym zwrócić uwagę na fakt, że publikacjach wpisujących się w ten obszar mojej aktywności naukowej częstokroć odnoszę się do budzących istotne wątpliwości doktryny oraz praktyki zagadnień o charakterze proceduralnym. Na tym polu, oprócz, wcześniej wskazywanych, rozważań poświęconych problemom prawnym wspólnego ubiegania się o zamówienia chciałbym wyróżnić jeszcze dwie publikacje. W pierwszej z nich pt. *Public contracts by negotiated procedure in cases of urgency - new interpretation of legal basis in light of experiences with organization of the 2012 European Football Championship?* (Wrocław Review of Law, Administration and Economics 1/2013, vol. 3, s. 104-118) przedstawiłem propozycję alternatywnego, w stosunku do utrwalonej praktyki, ustalania znaczenia niektórych przesłanek zastosowania szczególnych trybów udzielania zamówień, tj. trybu zamówienia z wolnej ręki oraz negocjacji bez ogłoszenia, w sytuacjach pilnej lub natychmiastowej konieczności udzielenia zamówienia. Z kolei w artykule pt. *Warunki ubiegania się o zamówienie w ramach wstępnej kwalifikacji wykonawców* (Prawo zamówień publicznych. Kwartalnik 3/2015, s. 74-85) analizie poddano zagadnienia proceduralne oceny warunków udziału w postępowaniu, w postępowaniach dwustopniowych (np. przetarg ograniczony, dialog konkurencyjny), w których ocenie zdolności podmiotowej wykonawców do realizacji zamówienia, może także towarzyszyć ich selekcja. Rozważaniami tej publikacji objęto, m.in., wysoce sporne w doktrynie i orzecznictwie, zagadnienie możliwości powoływania się na potencjał innych podmiotów w toku selekcji wykonawców.

Wśród obszarów mojej działalności naukowej spoza, wskazywanych powyżej różnorodnych aspektów prawa zamówień publicznych, w pierwszej kolejności chciałbym zwrócić uwagę na zagadnienia **regulacji prawnej gospodarki komunalnej oraz statusu przedsiębiorców publicznych**. Na tym polu badawczym chciałbym zwrócić uwagę, m.in. na publikację pt. *Udział gminy w spółce prowadzącej działalność w sferze sportu profesjonalnego* (zawartą w monografii pod red. L. Kieresa, pt. *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego z uwzględnieniem samorządu terytorialnego*, Wrocław 2010, s. 107-121). Zająłem w niej stanowisko o dopuszczalności angażowania się przez gminy w spółki prowadzące działalność w zakresie sportu profesjonalnego, w sytuacji, w której działalność taka rzeczywiście mieściłaby się w pojęciu najogólniej wyznaczającym zakres zadań publicznych gminy, a więc stwierdzeniu o obowiązku zaspokajania przez gminę potrzeb danej wspólnoty samorządowej. Zagadnienie to należało, w czasie powstawania

opracowania, do wysoce spornych w doktrynie publicznego prawa gospodarczego oraz w judykaturze sądów administracyjnych. Należy tu podkreślić, że sformułowane we wskazywanej publikacji wnioski odpowiadały późniejszej zmianie legislacyjnej art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (dalej jako ugk), w której ustawodawca *expressis verbis* dopuścił zaangażowanie się gmin w spółki prowadzące tego rodzaju działalność poza sferą użyteczności publicznej, pod warunkiem wykazania istotności takiego zaangażowania dla rozwoju gminy. W ramach tego nurtu badawczego zająłem się także zagadnieniem pojęcia prawnego użyteczności publicznej w świetle unormowań u.g.k. (artykuł pt. *Pojęcie zadań użyteczności publicznej w ustawie o gospodarce komunalnej - granice znaczeniowe*, Przegląd Prawa i Administracji. Tom XCVIII, Wrocław 2014, s. 35-47). Przedmiotem analizy jest tu, budząca wiele wątpliwości interpretacyjnych, definicja legalna gospodarki komunalnej zawarta w art. 1 odnośnej ustawy. Definicja ta, jako oderwana w pewnym stopniu od uwarunkowań znaczeniowych języka naturalnego (potocznego), a więc nieintuicyjna, wymaga szczególnych zabiegów mających na celu określenie kryteriów uznawania danych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego za zadania użyteczności publicznej oraz zadania spoza sfery użyteczności publicznej, stanowiące przecież pokątną, jeśli nie dominującą część zadań publicznych, objętych pojęciem gospodarki komunalnej. Wynikiem badań prowadzonych we wskazanym powyżej obszarze problemowym była także publikacja pt. *Status publicznego podmiotu gospodarczego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego a prawo do sądu jako prawo podstawowe* (zawarta w monografii pod red. A. Powalowskiego, pt. *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, Warszawa 2016, s. 44-55). Została ona poświęcona statusowi przedsiębiorcy publicznego na gruncie konstytucyjnego prawa podstawowego - prawa do sądu. W jej ramach odniesiono się do zagadnienia możliwości uznawania publicznych podmiotów gospodarczych za podmioty uprawnione z tytułu niektórych praw podstawowych w dotychczasowym orzecznictwie TK. Uznając możliwość skutecznego powoływania się przedsiębiorców publicznych na prawo do sądu sformułowano wnioski o braku zasadności automatycznego i bezwzględnego wyłączenia takich podmiotów z kręgu beneficjentów praw podstawowych (w tym prawa do wolności gospodarczej). Uzupełnieniem tego wniosku jest stwierdzenie zasadności przeprowadzania analizy podobieństwa danego aspektu sytuacji przedsiębiorcy samorządowego lub państwowego do położenia przedsiębiorcy prywatnego i oceny, na tej zasadzie, możliwości uznania publicznego podmiotu gospodarczego za beneficjenta danego prawa podstawowego. Zagadnienia regulacji prawnej gospodarki komunalnej oraz sytuacji prawnej przedsiębiorców publicznych były poruszane także w innych publikacjach mojego

autorstwa (przykładowo: *Wybór podmiotu wykonującego zadania w zakresie odbioru odpadów komunalnych* [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław 2012, s. 214-227; *Wątpliwości wokół kwalifikacji spółek kapitałowych jako gminnych osób prawnych a ograniczenia antykorupcyjne w sferze gospodarczej* [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, Katowice 2013, s. 270-281; *Planowanie gospodarcze* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8A*, Warszawa 2013, s. 732-753; *Spółki z udziałem jednostki samorządu terytorialnego wobec wolności działalności gospodarczej*, Przegląd Prawa i Administracji. Tom CIII, Wrocław 2015, s. 175-189).

Innym z pól mojej działalności naukowo-badawczej jest zespół zagadnień, które można by określić mianem **swoistości procedur publicznego prawa gospodarczego**. W tym obszarze, oprócz, wspomnianych powyżej, opracowań poświęconych aspektom proceduralnym udzielania zamówień publicznych, sporządziłem także publikacje poświęcone m.in. specyfice procedur udzielania: koncesji radiowo-telewizyjnych (*Postępowanie o udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych jako procedura swoista publicznego prawa gospodarczego* [w:] B. Popowska (red.), *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, Poznań 2013, s. 151-171); zezwoleń na wykonywanie działalności gospodarczej w specjalnych strefach ekonomicznych (*Spółka zarządzająca specjalną strefą ekonomiczną jako podmiot administracji publicznej* [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 379-395); koncesji w ograniczonej liczbie (*Konflikty na tle udzielania ograniczonej liczby koncesji* [w:] M. Tabernaacka, R. Raszevska-Skałeczka (red.), *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 295-304). W opracowaniach tych poruszono, m.in. wątek włączenia do postępowań administracyjnych, obcego ogólnemu postępowaniu administracyjnemu, elementu przetargu wywodzącego się z regulacji sposobów zawierania umów, decydującego, w tych postępowaniach, o treści rozstrzygnięć w formie decyzji administracyjnych (względnie innych aktów administracyjnych). W rozważaniach tych odnoszono się także do kwestii elementów uznania administracyjnego obecnych w regulacji odnośnych procedur, w tym sformułowano, w niektórych przypadkach, uwagi o nadmiernym, zdaniem autora, zakresie tego uznania. Wskazywano także na atypowość sytuacji prawnoadministracyjnej spółek handlowych zarządzających specjalnymi strefami

ekonomicznymi, jako podmiotów wyposażonych w kompetencje do działania także w formach władczych.

W końcu, wśród publikacji mojego autorstwa znajdują się takie, których tematyka sytuuje się w obszarze problemowym **ochrony prawnej konkurencji i konsumentów**. Publikacje te odnoszą się do zagadnień z pogranicza publicznego oraz prywatnego prawa gospodarczego. W związku z tym, w ich treści starałem się, m.in. eksponować publicznoprawne elementy regulacji prawnej zwalczania czynów nieuczciwej konkurencji (*Zwalczanie czynów nieuczciwej konkurencji* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red. serii), *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8B*, Warszawa 2013, s. 682-699); a także przeciwdziałania nieuczciwym praktykom rynkowym (*Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red. serii), *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8B*, Warszawa 2013, s. 699-712), w celu sformułowania wniosków w przedmiocie zasadności ich uwzględniania w badaniach publicznego prawa gospodarczego jako szczegółowej dyscypliny prawoznawstwa. W sygnalizowany tu nurt badawczy wpisują się także inne publikacje mojego autorstwa (przykładowo: *Konflikty interesów w działalności reklamowej skierowanej do dzieci* [w:] M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałecka (red.), *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 324-339; *Nieuczciwość praktyki rynkowej w świetle ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* Nr 372, Wrocław 2014, s. 135-150). Na marginesie należałoby dodać, że problematyka przenikania się regulacji publiczno- oraz prywatnoprawnej w różnorodnych instytucjach prawnych zaliczanych do, szeroko rozumianego, prawa gospodarczego, znamionuje nie tylko powyższe opracowania, a także szereg publikacji z dziedziny prawa zamówień publicznych, lecz również przewija się w innych publikacjach mojego autorstwa. Jako przykłady chciałbym tu wskazać na publikacje poświęcone: odpowiedzialności odszkodowawczej administracji gospodarczej (*Odpowiedzialność odszkodowawcza administracji gospodarczej* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red. serii), *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8B*, Warszawa 2013, s. 844-858), w której poruszono m.in. problematykę specjalnych, mieszczących się w polu badawczym nauki publicznego prawa gospodarczego, regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej administracji za działania legalne, a także na opracowanie poświęcone pojęciu przedsiębiorstwa (*Przedsiębiorstwo* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red. serii), *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo*

gospodarcze. Tom 8A, Warszawa 2013, s. 346-359), w którym przedstawiono m.in. kwestię wieloznaczności tego pojęcia w nauce publicznego prawa gospodarczego.

Wyrazem mojej aktywności na polu naukowym jest także udział w charakterze wykonawcy w projekcie badawczym Narodowego Centrum Nauki, w ramach programu SONATA BIS, pt. „Nadzór publicznym nad rynkiem zamówień publicznych” (kierownik prof. dr hab. Marek Szydło, decyzja nr DEC-2014/14/E/HS5/00845). Przedstawiana powyżej monografia, pt. *Administracyjnoprawne instrumenty realizacji zamówienia publicznego* stanowi jedno z podstawowych osiągnięć we wskazanym projekcie badawczym. Ponadto w latach 2011-2016 realizowałem na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego zadanie badawcze, pt. *Płaszczyzny przenikania prawa publicznego i prywatnego w administracji gospodarczej* finansowane w ramach działalności statutowej jako działanie służące rozwojowi młodych naukowców. W jego ramach przygotowano i pozyskano materiały, służące publikacji niektórych opracowań składających się na, przedstawione powyżej, pozostałe osiągnięcia naukowe. Osiągnięte wyniki badawcze prezentowałem także podczas wystąpień na krajowych oraz zagranicznych konferencjach naukowych (zostały one szczegółowo wyróżnione w załączniku nr 4 do wniosku habilitacyjnego).

6. Działalność dydaktyczna, organizacyjna i popularyzatorska – wzmianka

Już w czasie studiów doktoranckich prowadziłem zajęcia w postaci ćwiczeń i konwersatoriów z przedmiotów administracyjne (publiczne) prawo gospodarcze oraz prawo zamówień publicznych na kierunkach prawo oraz administracja. Od momentu zatrudnienia prowadziłem, bądź prowadzę wykłady lub konwersatoria na wszystkich kierunkach studiów realizowanych na Wydziale Prawa Administracji i Ekonomii. Byłem lub jestem wykładowcą z następujących przedmiotów: prawo gospodarcze publiczne (studia stacjonarne oraz niestacjonarne administracji I stopnia), prawo gospodarcze (studia stacjonarne ekonomii II stopnia), prawo zamówień publicznych (studia stacjonarne oraz niestacjonarne administracji I stopnia). Ponadto prowadzę zajęcia wykładowe z przedmiotów specjalizacyjnych w ramach specjalizacji pod nazwą „Administracja mienia publicznego”, na studiach stacjonarnych i niestacjonarnych administracji (II stopnia). Należą do nich, m.in.: system prawa zamówień publicznych i partnerstwa publiczno-prywatnego, podmioty prawa zamówień publicznych i partnerstwa publiczno-prywatnego, gospodarka komunalna i prywatyzacja jej wykonania. Prowadzę zajęcia także na studiach podyplomowych (Studium Podyplomowe Prawa Zamówień Publicznych – przedmioty: zamówienia sektorowe, specyfikacja istotnych

warunków zamówienia i umowa w sprawie zamówienia; Studium Podyplomowe Bezpieczeństwo Wewnętrzne w Działaniach Administracji Publicznej – przedmiot: zamówienia publiczne w stanach nadzwyczajnych). W każdym roku zatrudnienia wykonane przeze mnie godziny zajęć dydaktycznych przekraczają pensum.

Prowadzę także seminaria zarówno licencjackie, jak i magisterskie, na studiach stacjonarnych i niestacjonarnych administracji, a także na studiach stacjonarnych ekonomii. Ponad 40-tu moich seminarzystów obroniło już prace magisterskie lub licencjackie. W dwóch przypadkach prace te zostały nagrodzone w wydziałowych konkursach prac dyplomowych (drugie miejsce w konkursie prac licencjackich na studiach stacjonarnych administracji w roku akademickim 2014/2015, pierwsze miejsce w konkursie prac magisterskich na studiach stacjonarnych administracji w roku akademickim 2015/2016). Dodatkowo, przygotowana pod moim kierownictwem, praca magisterska Pani Justyny Szyszki pt. *Prawne instrumenty wsparcia mikro-, małych i średnich przedsiębiorców w systemie zamówień publicznych* uzyskała trzecie miejsce w ogólnopolskim konkursie na najlepszą pracę magisterską z zakresu zamówień publicznych, zorganizowanym przez Urząd Zamówień Publicznych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Regionalną Izbę Obrachunkową w Krakowie (w konkursie tym nie przyznano I-ej nagrody).

W obszarze mojej działalności organizacyjnej chciałbym wskazać na członkostwo w stałej wydziałowej komisji egzaminacyjnej ds. przeprowadzania egzaminu końcowego na niestacjonarnych studiach prawa II stopnia. Pełniłem także funkcję zakładowego koordynatora ds. systemu e-sylabus KRK. Byłem także członkiem zespołu ds. wydziałowej strony internetowej. W latach 2012-2014 pełniłem funkcję przewodniczącego wydziałowej komisji przetargowej. Uczestniczyłem w przygotowaniach szeregu konferencji organizowanych lub współorganizowanych przez macierzysty zakład (m.in. ogólnopolskiej konferencji naukowej pt. *System prawa zamówień publicznych w Polsce*, Wrocław 12.05.2017 r.; cyklicznych wrocławsko-poznańskich konferencji naukowych zakładów publicznego prawa gospodarczego, Wrocław 2010 i 2014).

Z działalności na polu popularyzowania nauki chciałbym wskazać na fakt prowadzenia zajęć na, organizowanych przez Okręgową Izbę Radców Prawnych we Wrocławiu, szkoleniach wyjazdowych dla radców prawnych z zakresu prawa zamówień publicznych. Prowadziłem także szkolenia z tematyki gospodarki komunalnej oraz innych, wybranych zagadnień organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego dla dolnośląskich samorządowców. W ramach mojej działalności o charakterze popularyzatorskim chciałbym jeszcze wyróżnić fakt wygłoszenia referatu na konferencji

szkoleniowej pt. *Konsorcjum w zamówieniach publicznych z uwzględnieniem aspektów europejskich* zorganizowanej w 2011 r., w Łodzi przez Fundację Rozwoju Przedsiębiorczości oraz miejscową Okręgową Radę Adwokacką, a także wystąpienia z referatem podczas konferencji szkoleniowej organizowanej przez Stowarzyszenie Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów, pt. *Problemy planistyczne – jesień 2014* (Wrocław 24.11.2014 r.).

Szczegółowe dane na temat mojej działalności dydaktycznej, organizatorskiej oraz popularyzującej naukę są zawarte w załączniku nr 4 do wniosku habilitacyjnego.

Wrocław, dn. 28 listopada 2017 r.

Krzysztof Horubski