

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgra Tomasza Dąbrowskiego pt. *Środki ochrony prawnej w prawie zamówień publicznych Unii Europejskiej* przygotowanej pod kierunkiem naukowym Prof. dr hab. Dagmary Kornobis - Romanowskiej**

**1. Waga i aktualność problematyki, zgodność tytułu z treścią pracy**

Rozprawa doktorska Tomasza Dąbrowskiego pt. „Środki ochrony prawnej w prawie zamówień publicznych Unii Europejskiej” podejmuje temat, który ma ogromne znaczenie z perspektywy teoretycznej i praktycznej. Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej to kluczowy obszar regulacyjny, którego celem jest nie tylko umożliwienie efektywnego wydatkowania środków publicznych, ale również zapewnienie równych szans podmiotom konkurującym o te zamówienia, a co za tym idzie – budowanie rynku wewnętrznego EU i ochrona konkurencji. Ponadto zamówienia publiczne mają strategiczne znaczenie dla unijnej gospodarki jako narzędzie wspierające innowacyjność i zrównoważony rozwój. Zagadnienia związane z zapewnieniem skutecznych środków ochrony prawnej są kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania rynku zamówień publicznych, a tym samym dla sprawiedliwego i przejrzystego rozstrzygnięcia sporów pomiędzy instytucjami zamawiającymi a wykonawcami.

Tytuł recenzowanej pracy odpowiada zawartym w niej treściom. Rozprawa zawiera przede wszystkim analizę prawnych uwarunkowań funkcjonowania środków ochrony prawnej w unijnym prawie zamówień publicznych. Praca przedstawia w szczególności dogłębną i wnikliwą analizę konstrukcji ochrony prawnej, zasad jej realizacji i stopnia harmonizacji w państwach członkowskich wynikającej z prawa UE. W pracy zawarto również istotne postulaty dotyczące pożądaných zmian w unijnym ustawodawstwie z zakresu środków odwoławczych w zamówieniach publicznych.

## **2. Poprawność metodologiczna, sformułowanie problemu badawczego i tezy rozprawy**

Zastosowana w pracy metodologia nie została przedstawiona we Wstępie (s. 7-9). Analiza rozprawy pozwala jednak stwierdzić, że dla celów badawczych poprawnie zastosowano metodę dogmatyczno-prawną. Jest to podejście typowe w pracach prawniczych, które koncentrują się na analizie normatywnej. Pozwala ono Autorowi na zrozumienie normatywnych podstaw funkcjonowania środków ochrony prawnej w zamówieniach publicznych.

Praca ma charakter analityczno-opisowy i odpowiednio skorzystano w niej, z takich technik badawczych jak: analiza literatury przedmiotu oraz aktów prawnych (przede wszystkim prawa unijnego, ale także prawa międzynarodowego). Szczególnie ciekawe są rozważania, których podstawą jest analiza najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Właściwe zastosowanie tych metod badawczych pozwoliło na wyciągnięcie poprawnych wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Zamówienia publiczne to obszar, w którym różnorodność systemów prawnych w państwach członkowskich UE sprawia, że harmonizacja może prowadzić do odmiennych rezultatów. Dlatego w tego typu pracy warto byłoby sięgnąć również po metodę analizy prawno-porównawczej. Pozwoliłoby to w szerszym zakresie osiągnąć cel pracy, który został określony we Wstępie (s.7) i którym jest „ustalenie, jakie środki ochrony prawnej zostały ustanowione w systemie prawa Unii Europejskiej dla zamówień publicznych i jaka ochrona prawna jest przyznana w tym systemie dla wykonawcy biorącego udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego”. W szczególności odpowiedź na pytanie – jaka ochrona jest przyznana wykonawcy – wymaga badań ustawodawstwa państw członkowskich i sposobów implementacji dyrektyw unijnych dotyczących środków odwoławczych do prawa krajowego.

## **3. Struktura pracy i uwagi do poszczególnych rozdziałów**

Praca liczy 155 stron. Składa się ze wstępu, czterech rozdziałów, zakończenia i bibliografii. Układ i konstrukcja pracy nie budzą zastrzeżeń. Struktura pracy doktorskiej Tomasza Dąbrowskiego jest logiczna, a poszczególne rozdziały są uporządkowane w sposób,

który umożliwia płynne przechodzenie od ogólnych rozważań na temat zamówień publicznych do bardziej szczegółowej analizy środków ochrony prawnej w prawie unijnym.

Wstęp (s. 7-9) jest poprawnie napisany i wprowadza w tematykę pracy, powinien jednak być bardziej szczegółowy. Autor przedstawia ogólny cel badawczy oraz krótko zarysowuje, jakie zagadnienia zamierza poruszyć w poszczególnych rozdziałach. Brakuje natomiast dokładnej identyfikacji problemów badawczych oraz określenia tezy rozprawy. We Wstępie należało też wskazać, w jaki sposób Autor zamierza zrealizować swoje badania, czyli jakie metody badawcze zastosuje, aby osiągnąć cel pracy.

Rozdział pierwszy (s. 10-40), dotyczy ogólnych zagadnień związanych z zamówieniami publicznymi i stanowi solidne wprowadzenie w tematykę. Autor omawia istotę zamówień publicznych, unijne i międzynarodowe źródła prawa zamówień publicznych oraz funkcje prawa zamówień publicznych, w szczególności związane z realizacją unijnego rynku wewnętrznego. Pisząc o unijnym prawie zamówień publicznych w związku z tym, że ma ono formę dyrektyw, należało opisując źródła tego prawa w UE wspomnieć, że wymagają one wdrożenia do krajowych porządków prawnych. Prawo zamówień publicznych w Unii jest zatem przede wszystkim zeuropeizowanym prawem wewnętrznym państw członkowskich. Jest to niezmiernie ważne, gdyż efektywność implementacji oraz różnice między poszczególnymi krajowymi systemami prawnymi mogą prowadzić do zróżnicowania ochrony prawnej wykonawców/oferentów i wpłynąć na skuteczność środków odwoławczych. Duży niedosyt budzi pominięcie tej kwestii w rozważaniach o źródłach prawa zamówień publicznych.

Z fragmentu „w utrwalonej linii orzeczniczej TSUE uznał najważniejsze aspekty tych norm [dyrektyw] za bezpośrednio skuteczne, co otwiera drogę do możliwości korzystania za środków ochrony prawnej również względem przepisów unijnego prawa wtórnego. Z natury postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wynika fakt, że decyzje podejmowane są przez instytucję zamawiającą, która z reguły spełnia kryteria niezbędne do uznania jej za emanację państwa, spełniając tym samym wymóg relacji horyzontalnej” (s. 18) wynika, że jedynym warunkiem bezpośredniej skuteczności dyrektyw z zakresu zamówień publicznych jest relacja wertykalna między oferentem/wykonawcą a instytucją zamawiającą. Natomiast należało podkreślić, że bezpośrednia skuteczność dyrektyw jest sytuacją wyjątkową. Wymaga bowiem nie tylko wertykalnej relacji, ale również niewdrożenia lub nieprawidłowego wdrożenia dyrektywy w terminie, uprawnień po stronie jednostki wynikających z dyrektywy oraz jasności, precyzji, zupełności i bezwarunkowości jej przepisów.

Nie można też zgodzić się ze stwierdzeniem, że „rozwiązania szczegółowe [dotyczące funkcjonowania wolnej konkurencji, swobód rynku wewnętrznego oraz braku dyskryminacji] są wskazane dopiero w dyrektywach”. W ostatnich latach bowiem widać wyraźną tendencję ustawodawcy unijnego przyjmowania w dziedzinach ochrony konkurencji oraz rynku wewnętrznego rozporządzeń a nie dyrektyw. Czego przykładem są DSA i DMA.

Fragment „prawo unijne nie wprowadza szczegółowych przepisów do samych Traktatów, pozostawiając wyłącznie ogólną regulację negatywną (zakazy), gwarantujące funkcjonowanie wolnej konkurencji, swobód rynku wewnętrznego oraz braku dyskryminacji” (s. 18) sugeruje, że wymienione w nim przepisy Traktatowe mają charakter „ogólny”. Nie można się zgodzić z tym stwierdzeniem. Postanowienia Traktatów dotyczące konkurencji, rynku wewnętrznego i zakaz dyskryminacji są bowiem wszystkie uznane przez TSUE za bezpośrednio skuteczne a więc wystarczająco szczegółowe i precyzyjne, aby jednostki mogły powołać się na nie bezpośrednio przez sądami krajowymi.

W Rozdziale drugim przedstawiono ogólną konstrukcję ochrony prawnej w unijnym prawie zamówień publicznych. Autor trafnie wskazuje, że środki ochrony prawnej przyjmowane na poziomie unijnym nie są kompletne. W związku z tym, oprócz określonych zasad, wymagają one odniesienia do innych norm i zasad prawa UE, w szczególności do prawa do sądu (art. 47 KPP).

Główną uwagę w rozdziale drugim skoncentrowano na kolizji między unijną zasadą autonomii proceduralnej a skutecznością środków ochrony prawnej. Autor nie doprecyzował znaczenia zasady autonomii proceduralnej. Przyjął błędną koncepcję zakładającą, że zgodnie z tą zasadą państwa członkowskie mają swobodę, czy też są niezależne, jeśli chodzi o określanie proceduralnych warunków wykonywania prawa unijnego. Autonomia proceduralna oznacza natomiast, że w sytuacji gdy nie istnieją odpowiednie unijne przepisy proceduralne, stosować należy procesowe prawo krajowe. Rozwiązanie to ma zapewnić skuteczne i równoważne stosowanie prawa unijnego nawet wówczas gdy nie przewiduje ono żadnych wymogów i reguł proceduralnych. Zatem celem wprowadzenia zasady autonomii proceduralnej przez TSUE jest właśnie zagwarantowanie jak największej skuteczności prawu unijnemu i uniemożliwienie państwom członkowskim powoływanie się na argument, iż prawo UE nie jest stosowane, gdyż nie zostały przewidziane w nim odpowiednie przepisy proceduralne umożliwiające dochodzenie roszczeń. Nie może zatem istnieć sprzeczność między zasadą autonomii proceduralnej a skutecznością stosowania prawa UE. Warto byłoby się również w rozdziale drugim skupić na skuteczności nie tylko prawa zamówień publicznych ale dokładniej

skuteczności ochrony prawnej w zamówieniach publicznych. Wskazanie dokładnych celów unijnych dyrektyw odwoławczych pozwoliłoby wskazać, jakie rozwiązania zapewniają optymalne osiągnięcie tych celów. Natomiast konflikt między zasadami prawa unijnego może pojawić się w kontekście skuteczności środków odwoławczych w zamówieniach publicznych. Przede wszystkim zasada skuteczności ochrony prawnej w zamówieniach publicznych związana z wymaganą w prawie UE szybkością postępowania może stać w sprzeczności z prawami podstawowymi, takimi jak prawo do sądu, czy prawo do obrony.

Ponadto na samym początku rozdziału drugiego należało doprecyzować, co oznacza kluczowy dla pracy i dalszych rozważań termin „środki ochrony prawnej”.

W rozdziale trzecim (s. 64-101) Autor omawia zasady materialnoprawne i procesowe w sferze środków ochrony prawnej. Zasady takie jak proporcjonalność, skuteczność oraz ciężar dowodowy są kluczowe dla zrozumienia, jak działają środki ochrony prawnej w zamówieniach publicznych. Zasady te mogłyby zostać bardziej szczegółowo omówione, dzięki analizie prawo-porównawczej i sprawdzeniu jak są one stosowane przez sądy krajowe oraz instytucje zamawiające i jak gwarantowana jest ich realizacja w systemach prawnych państw członkowskich. Problem ten ukazuje fragment „R. Caranta ocenia, że nałożenie ciężaru dowodowego na instytucję zamawiającą w takim przypadku, jak w opisanej wyżej sprawie *eVigilo*, przy jednoczesnym ograniczeniu ciężaru dowodowego spoczywającego na wykonawcy, jest słuszne. Takie podejście jest zgodne z europejskimi tradycjami prawa administracyjnego, które przyznają znaczne uprawnienia inkwizycyjne sądom odpowiedzialnym za kontrolę legalności decyzji administracyjnych” (s. 98). O ile być może takie stwierdzenie będzie słuszne w przypadku państw członkowskich, które powierzają kwestię rozpatrywania skarg w sprawach zamówień publicznych sądom administracyjnym, to nie będzie w przypadku państw członkowskich, gdzie skargę wnosi się nie do sądu administracyjnego ale do sądu powszechnego, np. w polskim systemie prawnym sądem właściwym nie jest sąd administracyjny ale sąd powszechny – Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd zamówień publicznych (art. 580 ust. 2 zd. 1 ustawy Pzp).

Na przejrzystość wyводу wpłynęłaby klasyfikacja analizowanych zasad prawa unijnego. Warto było wskazać, czy są to prawa podstawowe UE, czy zasady ogólne prawa unijnego, czy zasady właściwe dla konkretnej dziedziny prawa Unii tj. zamówień publicznych.

Omawiając zasadę skuteczności należało w pierwszej kolejności odpowiedzieć na pytanie, na czym polega skuteczność środków ochrony prawnej i tym samym na czym może

polegać jej ograniczenie? A dopiero potem, czy szybkość może zagrażać realizacji celów ochrony prawnej i tym samym jej skuteczności i jeśli tak to jakich?

Wśród opisywanych w rozdziale trzecim zasad należało uwzględnić ogólną zasadę prawa unijnego – zasadę dobrej administracji. Odnosi się ona do postępowania przed organami administracji, a nie do procedury sądowej ale jej przestrzeganie przez krajowe organy administracyjne udzielające zamówień w bezpośredni sposób wpływa na możliwość efektywnego korzystania przez jednostki z prawa do skutecznego środka prawnego (art. 47 KPP). Niektóre aspekty zasady dobrej administracji zostały poruszone w pracy przy omawianiu zasady przejrzystości (s. 77-86), Autor nie nawiązał jednak w pracy wprost do tej ogólnej zasady prawa UE.

Biorąc pod uwagę cel badawczy rozprawy rozdział czwarty (s. 102-137), poświęcony harmonizacji środków ochrony prawnej, jest jej najistotniejszą częścią. Autor w swoim tekście właściwie analizuje kluczowe aspekty środków ochrony prawnej w postępowaniach związanych z zamówieniami publicznymi, zwracając szczególną uwagę na sytuację wykonawców. Słusznie wskazuje, że istotne jest zrozumienie zarówno zakresu przedmiotowego, jak i podmiotowego tych środków, czyli określenie, które działania zamawiającego mogą być zaskarżone oraz jakie warunki musi spełnić jednostka, aby uzyskać *locus standi*. Autor odnosi się także do kwestii decyzji instytucji zamawiającej, którą można zaskarżyć. Celnie podkreśla, że kluczowe jest precyzyjne ustalenie, co dokładnie uznaje się za taką decyzję, oraz jakie czynności zamawiającego mogą być kontrolowane przez wykonawcę. W dalszej części rozdziału Doktorant zwraca uwagę na istotność terminu, w którym wykonawca musi wnieść odwołanie. Autor omawia także znaczenie środka tymczasowego, jakim jest zawieszenie procedury na zasadzie *standstill*. Właściwie wskazuje, że mechanizm ten pozwala wstrzymać realizację umowy, dając wykonawcy czas na wniesienie odwołania i rozpatrzenie sprawy. Kolejnym elementem analizy są wymogi dotyczące sądów lub innych organów ochrony prawnej. W dużej mierze wymogi te mają charakter ustrojowy a nie proceduralny Autor odnosi się jednak jedynie do zasady autonomii proceduralnej (s. 118). Szczególną uwagę Doktorant poświęca środkom ochrony prawnej, które mają na celu doprowadzenie do unieważnienia czynności instytucji zamawiającej w przypadku, gdy okażą się one niezgodne z prawem. Słusznie zwraca uwagę, że jest to kluczowy aspekt ochrony interesów wykonawcy, który może domagać się uznania takich czynności za nieskuteczne. Na koniec mgr Tomasz Dąbrowski odnosi się do kwestii roszczeń odszkodowawczych, które przysługują wykonawcy, gdy inne środki ochrony prawnej nie są wystarczające. Podkreśla

prawidłowo, że w takich przypadkach odszkodowanie staje się istotnym narzędziem rekompensującym szkody poniesione na skutek działań niezgodnych z prawem. W Zakończeniu przedstawiono wnioski ogólne.

Podsumowując układ pracy jest przemyślany i właściwy dla obranego tematu badań a przedstawione w kolejnych rozdziałach analizy spójne i logiczne. Zatem, mimo kilku krytycznych uwag, strukturę pracy i treść poszczególnych rozdziałów oceniam pozytywnie.

#### **4. Źródła informacji**

Praca jest dobrze udokumentowana. Przedmiotem badań była bardzo bogata polska i anglojęzyczna literatura przedmiotu (73 pozycje). Analizie w rozprawie poddano również akty prawne, przede wszystkim prawa unijnego, w tym również akty prawa miękkiego, dokumenty, orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej opinie rzeczników generalnych oraz informacje zaczerpnięte ze stron internetowych.

Wszystkie poczynione w pracy ustalenia są oparte na wiarygodnych i podanych do informacji czytelnika źródłach. Doktorant w rozprawie rzetelnie przedstawia stanowiska innych badaczy, sprawnie posługując się warsztatem naukowym oraz specjalistycznym językiem i właściwą terminologią.

#### **5. Ocena wyników badań**

Wyniki badań zostały przedstawione w Zakończeniu pracy w sposób jasny w postaci trafnych wniosków ogólnych dotyczących środków odwoławczych w unijnym prawie zamówień publicznych. Autor słusznie zauważa kluczowy wpływ zasad prawa Unii na środki ochrony prawnej w zamówieniach publicznych. Szczególnie ciekawe są wnioski dotyczące orzecznictwa TSUE i jego podejścia zgodnego z zasadą skutecznej ochrony prawnej określonego mianem kontroli kompleksowej. W Zakończeniu dokładniej należało opisać postulaty *de lege ferenda* i precyzyjnie wskazać, nie tylko jakie elementy prawa UE wymagają nowelizacji ale też jak ta nowelizacja powinna wyglądać.

#### **6. Ocena redakcji pracy**

Od strony graficznej praca jest poprawna. Jeśli chodzi o kwestie edytorskie praca wymaga niewielkiej korekty, gdyż pojawiają się nieliczne błędy językowe i interpunkcyjne, np.

z „wykonawcom” zamiast wykonawcą (s. 46) „od dani” zamiast od dnia (s. 77), błędy interpunkcyjne, które mogą zakłócać klarowność wyводу (s. 47). Format zapisu bibliograficznego i przypisów jest stosowany prawidłowo i konsekwentnie. W przypisach odnoszących się do orzeczeń TSUE i opinii rzeczników generalnych nie podano konkretnych pkt, które są przedmiotem analizy. Ułatwiłoby to czytelnikowi odnalezienie analizowanych w pracy fragmentów orzeczeń i opinii.

### **Konkluzja recenzji**

Stwierdzam, że rozprawa doktorska mgra Tomasza Dąbrowskiego pt. Środki ochrony prawnej w prawie zamówień publicznych Unii Europejskiej przygotowana pod kierunkiem naukowym Prof. dr hab. Dagmary Kornobis – Romanowskiej spełnia wszystkie wymagania stawiane w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zm.), wnoszę o przyjęcie rozprawy i dopuszczenie do publicznej obrony.