

Warszawa, 4.11.2024 r.

Dr hab. Magdalena Słok-Wódkowska, prof. UW
Katedra Prawa Europejskiego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Tomasza Dąbrowskiego pt. „Środki ochrony prawnej w prawie zamówień publicznych Unii Europejskiej”

W związku z powołaniem mnie przez Radę Dyscyplin Naukowych Nauki Prawne oraz Ekonomia i Finanse Uniwersytetu Wrocławskiego przedstawiam recenzję rozprawy doktorskiej mgr. Tomasza Dąbrowskiego pt. „Środki ochrony prawnej w prawie zamówień publicznych Unii Europejskiej”.

Recenzja ma na celu ocenę, czy przedstawiona rozprawa spełnia kryteria określone w art. 187 Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2024 poz.1571). Kryteria te są zasadniczo tożsame z kryteriami oceny rozprawy doktorskiej określonymi w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. z 2017 poz.1789),. Obejmują one zatem weryfikację:

- czy przedstawiona rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego;
- czy w przedstawionej rozprawie Doktorant wykazał się ogólną wiedzą teoretyczną w dyscyplinie nauk prawnych;
- czy w przedstawionej rozprawie doktorskiej Doktorant wykazał się umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

1. Ocena wyboru tematu i problemu badawczego

Magister Dąbrowski na przedmiot swojej analizy wybrał zagadnienie środków ochrony prawnej w prawie zamówień publicznych Unii Europejskiej. Wybór tematu pracy oceniam

pozytywnie. Jest to niewątpliwie zagadnienie o dużej doniosłości teoretycznej, jak również znaczeniu praktycznym. Doktorant zbadał w swojej analizie wąski zakres tematyczny jakim jest unijne prawo zamówień publicznych i umieścił je w kontekście zasad ogólnych i regulacji dotyczących ochrony prawnej w całym systemie prawa Unii Europejskiej (UE).

Specyfika unijnego prawa zamówień publicznych polega na tym, że jest ono regulowane poprzez dyrektywy, pozostawiające szeroki zakres autonomii proceduralnej państwom członkowskim. Z drugiej strony, konieczne jest spełnienie pewnych minimalnych wymagań wynikających z prawa Unii Europejskiej. Problem ten jest o tyle istotny, że w ostatnich latach znacznie rozwinęła się doktryna dotycząca minimalnych gwarancji proceduralnych oraz wpływu zasad prawa UE na krajowe wymogi w obszarze sądownictwa. Badanie tych zmian należy zatem uznać za słuszne i celowe.

Problemem jest jednak bardzo niejednoznaczne zdefiniowanie konkretnego celu badawczego i problemu badawczego przez samego Doktoranta. We wstępie jedynie ogólnie zarysowany został problem badawczy. Hipoteza czy w tym przypadku raczej teza dotycząca poziomu ochrony prawnej wynikającej bezpośrednio z prawa Unii Europejskiej została bardziej zasygnalizowana niż wyraźnie postawiona. Czytelnik musi sam określić jaki jest faktyczny zakres analizy oraz to jakie są faktycznie postawione przez Doktoranta hipotezy. Chociaż nie umniejsza to doniosłości czy wagi tematu prowadzonej analizy, znacznie utrudnia ocenę, po pierwsze trafności hipotezy, po drugie w jaki sposób została zweryfikowana lub sfalsyfikowana, wreszcie po trzecie oceny czy Autor dokonał samodzielnego rozwiązania problemu naukowego.

Te wskazane słabości we wstępie są w konsekwencji wyraźnie widoczne także w zakończeniu pracy. Autor nie weryfikuje ani nie falsyfikuje hipotezy, gdyż nie została ona postawiona. Za rozwiązanie problemu badawczego i wkład w doktrynę można przyjąć natomiast po pierwsze ocenę wpływu na poziom ochrony prawnej zasad wynikających z art. 19 TUE oraz z art. 47 KPP, ale także wnioski dotyczące funkcjonowania obecnie obowiązującej dyrektywy odwoławczej (Dyrektywy 2007/66/WE). Wnioski te są istotne i zasadniczo dobrze uargumentowane. Z tego względu można przyjąć, że Autor samodzielnie rozwiązał problem badawczy.

2. Konstrukcja i układ pracy

Przedstawiona praca jest stosunkowo krótka. Składa się z czterech rozdziałów uporządkowanych zgodnie z logiką od ogół do szczegółu. W pierwszym rozdziale

przedstawione zostały podstawy prawa zamówień publicznych. Doktorant w bardzo ogólny sposób przedstawił ogólne podstawy prawne oraz zasady. Rysuje także tło międzynarodowe odnosząc się do prawa Światowej Organizacji Handlu oraz UNICITRAL. Tego typu wstęp chociaż konieczny, mógłby być bardziej ukierunkowany na samą ochronę prawną.

W kolejnych rozdziałach Autor prezentuje kolejne aspekty prawa UE istotne z perspektywy środków ochrony prawnej w zamówieniach publicznych. W rozdziale II zawarta jest ogólna analiza środków proceduralnych oraz konstrukcja koncepcji ochrony prawnej w UE. III rozdział zawiera analizę zasad dotyczących środków ochrony prawnej w zakresie, w jakim dotyczą prawa zamówień publicznych. Wreszcie rozdział IV jest w pełni skoncentrowany na prawie zamówień publicznych i regulacjach sektorowych harmonizujących zarówno prawo materialne, jak i środki ochrony prawnej. Podział taki jest racjonalny i dobrze oddaje poszczególne poziomy, na których prowadzona jest analiza. Jest także dobrze dobrany do tematu.

3. Ocena merytoryczna

W pracy daje się odczuć wyraźny pośpiech, który wpływa na wartość prowadzonej przez Doktoranta analizy. W efekcie praca jest bardzo nierówna, a niektóre z rozdziałów są wyraźnie gorsze niż inne. Niewątpliwą zaletą pracy jest dobre oddanie charakteru prawnego Unii Europejskiej. Autor wykazał się tutaj wysokim poziomem zrozumienia logiki systemu prawa Unii Europejskiej, w tym w szczególności relacji pomiędzy autonomią proceduralną a koniecznością harmonizacji prawa oraz ustanowienia pewnym minimalnych gwarancji prawnych.

Największą wadą pracy jest momentami dość powierzchowna analiza. Praca sprawia wrażenie pisanej w pośpiechu, co powoduje że Autor nie zawsze dogłębnie analizuje różnego typu zagadnienia, nie waży pewnych zagadnień i nie przedstawia ich od podstaw. Dobry przykład takiej pobieżnej analizy stanowi rozdział III w części, w której Autor opisuje znaczenie dla ochrony prawnej w prawie zamówień publicznych podstawowych zasad ustrojowych takich jak przejrzystość czy proporcjonalność. Szczególnie wyraźnie ilustrują to rozważania dotyczące proporcjonalności, czyli zasady o fundamentalnym znaczeniu dla procesu stanowienia i stosowania prawa w UE ale też dla oceny wyjątków wprowadzanych przez państwa. Autor nie pokazuje w jaki sposób rozwijała się doktryna dotycząca proporcjonalności w ogóle, bardzo szybko przechodząc do jej sformułowania i stosowania w

prawie zamówień publicznych. Podobnie jest w innych zasadami. Jest to później o tyle problematyczne, że brak przeprowadzenia szerszej analizy niejako w oderwaniu od prawa zamówień publicznych i brak kontekstu powoduje zawężenie wniosków czy też - jeśli są to wnioski o charakterze bardziej uniwersalnym (dotyczące Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) czy Karty Praw Podstawowych (KPP)) zawężenie możliwości ich wyciągania wobec innych obszarów, co potencjalnie mogłoby stanowić wartość dodaną pracy.

Najsłabszym elementem pracy jest wprowadzenie do niej, zawarte w rozdziale 1. Po pierwsze nie zawsze jasno wynika z treści jaki jest związek omawianych zagadnień z tematem. Momentami czytelnik ma wrażenie chaosu, wynikające z tego, że Autor zdaje się próbować w sposób – z konieczności bardzo pobieżny – przedstawić całość prawa zamówień wraz z jego wynikającym z prawa międzynarodowego tłem. Nie jest dla mnie na przykład zrozumiałe czemu ma służyć pobieżny opis historii Układu w sprawie zamówień rządowych (tzw. GPA), który nie dość że nie wnosi żadnej merytorycznej wartości, to jeszcze jest pełen uproszczeń na granicy błędu.

W zakresie opisu (bo trudno to uznać za analizę) regulacji wynikających z prawa Światowej Organizacji Handlu (WTO) oraz UNICITRAL Autor w zasadzie w nie odnosi się do, kluczowego w mojej ocenie dla tematu, zagadnienia charakteru prawnego norm WTO oraz UNICITRAL. Nie ma również analizy środków wdrażających zasady wynikające z tego prawa międzynarodowego w prawie UE czy w państwach członkowskich. Jest natomiast dość obszerny fragment dotyczący skutku bezpośredniego GPA. Jest on jednak prowadzony bez odwołania do literatury z zakresu skutku bezpośredniego umowy międzynarodowej czy orzecznictwa TSUE dotyczącego. Wydaje się, że w odniesieniu do tego fragmentu zabrakło doktorantowi przygotowania z prawa międzynarodowego publicznego.

Kolejne rozdziały są wyraźnie lepsze niż rozdział 1. Wynikać zdaje się to z faktu, że Autor samo zagadnienie prawa zamówień publicznych ma dobrze opracowane i przemyślane. Jest tam wiele fragmentów wartościowych, czego przykładem może być zawarta w rozdziale 2 analiza konflikt wartości i tego w jaki sposób wpływa on na prawo zamówień publicznych. W rozdziale 2 Autor trafnie identyfikuje najważniejsze wartości oraz zasady proceduralne. Jednak także tutaj dostrzec można pewne słabości. Wnioski z analizy oceniam jako mało odważne i omówione w sposób zbyt zawoalowany.

Także w rozdziale 4, który jest najbardziej konkretny, dostrzec można pewne niedociągnięcia. Przede wszystkim dotyczą one metody prowadzenia narracji. Autor omawia poszczególne sprawy rozstrzygnięte przez TSUE. Nie pozostawia jednak wiele miejsca na faktyczną analizę czy nawet polemikę z orzeczeniami.

Wydaje się, że chociaż osią pracy są regulacje dotyczące prawa zamówień publicznych, możliwe jest szersze wykorzystanie wniosków z przeprowadzonej analizy, zwłaszcza w odniesieniu do roli jaką w harmonizacji oraz określeniu minimalnych gwarancji prawnych odgrywają art. 19 TUE oraz art. 47 KPP. Z tej perspektywy można uznać pracę za wkład w rozwój doktryny.

4. Ocena formalna

Ocena formalnych aspektów pracy nie jest jednoznaczna. Z jednej strony jest wykonana raczej starannie z dbałością o szczegóły w warstwie formalnej adjustacji. Widać także, że Autor z dużą łatwością posługuje się językiem prawniczym. Należy szczególnie docenić fakt, że praca jest napisana w sposób przystępny, bez zbędnego komplikowania języka. Z drugiej strony mam wrażenie, że Autor niekiedy nadużywa stosowanie różnego typu list (np. s. 13), co drażni szczególnie wówczas gdy lista jest pozbawiona komentarza.

Wadą formalną co pewne błędy czy raczej brak staranności w wykonaniu przypisów. Przykładem może tu być dość konsekwentne nieprzywoływanie polskich wydań specjalnych Dziennik Urzędowego UE, a jedynie podstawowych wydań, niezawierających polskiej wersji językowej. Innym przykładem braku staranności jest nieoznaczenie przypisami wszystkich dokumentów (np. NAFTA wspomniana bez przypisu i wyjaśnienia (s. 23)).

Przy ocenie strony formalnej konieczna jest także ocena wykorzystanych w pracy źródeł. Podstawą analizy w rozprawie wyraźnie nie jest literatura przedmiotu, ale raczej materiały źródłowe, w tym głównie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE). Wykorzystana literatura, chociaż obejmuje 73 pozycje nie jest imponująca. Jednak największym problemem wydaje się fakt, że jest to w większości literatura polska. Jedynie w bardzo ograniczonym zakresie Autor odwołuje się do literatury anglojęzycznej. Poza tą uwagę należy uznać, że literatura przedmiotu została dobrana prawidłowo. Składają się na nią zarówno bardziej ogólne podręczniki jak i literatura dotyczące zamówień publicznych czy ogólnie zasad oraz ochrony prawnej w prawie Unii Europejskiej. Nie zostały jednak w zasadzie w ogóle wykorzystane źródła dotyczące na przykład prawa WTO.

Dobór orzeczeń oraz aktów prawnych od analizy nie budzi w zasadzie wątpliwości. Wykorzystane w pracy został bardzo obszerny wybór orzeczeń, a analiza jest uzupełniona o opinie rzeczników generalnych. Dobór wykorzystanych źródeł prawa nie budzi zastrzeżeń.

5. Wnioski

Reasumując przyjmuję, że rozprawa doktorska mgr. Tomasza Dąbrowskiego spełnia wymagania stawiane pracom doktorskim w art. 187 ustawy o szkolnictwie wyższym. Uważam, że pomimo pewnym błędów i niedociągnięć praca stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Można także przyjąć, że Doktorant wykazał się ogólną wiedzą teoretyczną w zakresie prawa oraz umiejętnością samodzielnego prowadzenia badań. Tym samym przedstawiona rozprawa może być podstawą dalszego prowadzenia czynności w przewodzie doktorskim i dopuszczenia do obrony.