

Wrocław, 27 maja 2022 r.

dr hab. Monika Przybylska, prof. UPWr
Zakład Prawa i Biogospodarki
Katedra Ekonomii Stosowanej
Wydział Przyrodniczo-Technologiczny
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

Recenzja rozprawy doktorskiej mgra Grzegorza Stankiewicza

„Sytuacja zamawiającego i wykonawcy w umowie o roboty budowlane w aspekcie harmonizacji prawa zamówień publicznych w Polsce i Hiszpanii”

Rozprawa doktorska Pana magistra Grzegorza Stankiewicza pt. „Sytuacja zamawiającego i wykonawcy w umowie o roboty budowlane w aspekcie harmonizacji prawa zamówień publicznych w Polsce i Hiszpanii” przygotowana została pod kierunkiem naukowym prof. dra hab. Tadeusza Kocowskiego. Podstawą sporządzenia niniejszej recenzji jest uchwała Rady Dyscyplin Naukowych Nauki Prawne oraz Ekonomia i Finanse z dnia 11 kwietnia 2022 r. o powierzeniu funkcji recenzenta w przewodzie doktorskim mgr. Grzegorza Stankiewicza, przekazana mi do wiadomości pismem Przewodniczącego Rady Dyscyplin Naukowych Nauki Prawne oraz Ekonomia i Finanse prof. dra hab. Karola Kiczki z dnia 15 kwietnia 2022 r. Ocena recenzowanej rozprawy doktorskiej dokonana jest w oparciu o kryteria wskazane w przepisach ustawy z dnia 14 marca 2013 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, Dz. U. z 2017 r., poz. 1789, w związku z art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1669 z późn. zm.).

Rozprawa doktorska składa się z: wprowadzenia, siedmiu rozdziałów, zakończenia, wykazu źródeł – podzielonego na literaturę (w tym literaturę polską: 352 pozycji, literaturę hiszpańską: 63 pozycji, literaturę międzynarodową: 30 pozycji), akty prawne (podzielone na konstytucje: 2 pozycje, akty prawa unijnego, podzielone na: traktaty unijne i inne umowy międzynarodowe: 6 pozycji, unijne dyrektywy: 25 pozycji, unijne rozporządzenia: 3 pozycje, inne unijne regulacje: 5 pozycji, akty prawa polskiego, w tym: ustawy polskie: 35 pozycji, rozporządzenia wykonawcze polskie: 7 pozycji, inne dokumenty: 6 pozycji, akty prawa hiszpańskiego, podzielone na ustawy hiszpańskie: 13 pozycji, rozporządzenia hiszpańskie: 2

pozycje, akty prawne innych państw: 4 pozycje), orzecznictwo (podzielone na unijne orzecznictwo, w tym orzecznictwo TSUE: 90 pozycji, polskie orzecznictwo, w tym orzecznictwo TK: 8 pozycji, orzecznictwo SN: 42 pozycje, orzecznictwo Sądu Apelacyjnego: 8 pozycji, orzecznictwo NSA: 4 pozycje, orzecznictwo WSA: 1 pozycja, orzecznictwo Sądów Okręgowych: 17 pozycji, orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej: 64 pozycji, inne orzeczenia: 2 pozycje, hiszpańskie orzecznictwo, w tym orzecznictwo Sądu Najwyższego – Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso STS: 7 pozycji, orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego – Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso SAN: 5 pozycji, orzecznictwo hiszpańskich Wojewódzkich Sądów Administracyjnych i Okręgowych Sądów Cywilnych: 4 pozycje, orzecznictwo hiszpańskiego odpowiednika Krajowej Izby Odwoławczej – Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales TACRC: 41 pozycji) i źródła internetowe: polskie i hiszpańskie: łącznie 20 pozycji) oraz wykazu skrótów.

Przedmiotem recenzowanej dysertacji jest sytuacja stron zamówienia publicznego i ich wpływu na kształtowanie umowy o roboty budowlane w związku z harmonizacją prawa państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie implementacji przepisów poszczególnych dyrektyw do polskiego i hiszpańskiego prawa zamówień publicznych. Doktorant swoją aktywność badawczą skoncentrował na ukazaniu wpływu implementacji czterech fundamentalnych dyrektyw unijnych z obszaru unijnego prawa zamówień publicznych, tj. klasycznej (dyrektywa 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE; Dz. Urz. UE L 94, s. 65), sektorowej (dyrektywa 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE; Dz. Urz. UE L 94, s. 243), koncesyjnej (dyrektywa 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji; Dz. Urz. UE L 94, s. 1) oraz odwoławczej (dyrektywa Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane; Dz. Urz. WE L 395, s. 33-35) na sytuację prawną zamawiającego i wykonawcy w umowie o roboty budowlane w ustawodawstwie polskim i hiszpańskim. W tym zakresie ukazał (także w aspektach genezy i historii) cele wskazanych unijnych dyrektyw w odniesieniu do obowiązujących przepisów kształtujących pozycję zamawiającego oraz wykonawcy w umowie o roboty budowlane obowiązujących w Polsce i w Hiszpanii. Już w tym miejscu należy wyraźnie podkreślić znaczenie pracy naukowej Doktoranta, który dokonał badań

porównawczych, a to wymagało znajomości nie tylko prawa rodzimego, ale również prawa hiszpańskiego. Nie ma żadnych wątpliwości co do tego, że badania w zakresie porównania dwóch reżimów regulacyjnych są doskonałą metodą do formułowania wniosków *de lege ferenda* w zakresie brzmienia i wykładni przepisów krajowych, co *nota bene*, Doktorant uczynił. Wnikliwe badania doprowadziły bowiem Doktoranta do tego, iż zaproponował on rozwiązanie legislacyjne polegające na rozszerzeniu zastosowania zasady proporcjonalności do kształtowania treści umowy. Ponadto wysunął wniosek, aby przenieść określone (ocenione przez niego pozytywnie) hiszpańskie rozwiązania prawne dotyczące rejestrów zatwierdzonych wykonawców do zamówień klasycznych regulowanych przepisami polskiego prawa zamówień publicznych.

Należy zgodzić się z twierdzeniem Doktoranta, iż sytuacja (pozycja) stron zamówienia publicznego na roboty budowlane to problematyka znajdująca się na pograniczu dwóch dziedzin prawa, tj. prawa cywilnego i publicznego gospodarczego (określonego przez Doktoranta również jako administracyjnego gospodarczego). Wynika to głównie ze swobody kształtowania postanowień umowy przez strony zamówienia publicznego oraz problematyki ochrony ich interesu, gdzie z założenia zamawiający reprezentuje interes publiczny, a wykonawca działa w swoim indywidualnym interesie.

Pozytywnie należy ocenić, zarówno w aspekcie strukturalnym, jak i merytorycznym, wyróżnienie podstawowych celów badawczych. Doktorant postawił sobie trzy podstawowe cele badawcze, tj.: 1. ustalenie sytuacji prawnej stron zamówienia w polskim i hiszpańskim prawie zamówień publicznych w kontekście ich wpływu na kształtowanie umowy o roboty budowlane oraz ochrony ich interesu; 2. znalezienie cech wspólnych i cech odmiennych obydwu systemów prawnych, w związku z implementacją dyrektyw unijnych, w odniesieniu do sytuacji stron umowy o roboty budowlane; 3. ustalenie stopnia harmonizacji przepisów polskich i hiszpańskich w związku z implementacją dyrektyw unijnych, w odniesieniu do sytuacji stron umowy o roboty budowlane. Wyraźne wskazanie celów badawczych we wprowadzeniu do pracy jest dowodem na to, że Doktorant wykazuje się dojrzałością badawczą i w pełni odpowiedzialny jest za zakresienie prowadzonej w pracy analizy badawczej. Z kolei wyróżnienie konkretnych celów badawczych w aspekcie merytorycznym świadczy o tym, że Doktorant posiada rozległą wiedzę z obszaru polskiego oraz hiszpańskiego prawa zamówień publicznych w odniesieniu do zawierania umowy o roboty budowlane, którą z powodzeniem

badanych aspektach Doktorant dokonuje analizy konkretnych regulacji w ujęciu historycznym, tj. ukazuje prawo zamówień publicznych na roboty budowlane w Polsce i w Hiszpanii przed implementacją dyrektyw klasycznej i sektorowej, a także prawo zamówień publicznych w Polsce i w Hiszpanii po ich implementacji. Lektura III rozdziału dysertacji pozwala wyciągnąć wnioski, że w tej części pracy Doktorant ukazuje istotę zamówień publicznych na roboty budowlane w ogólnym systemie zamówień publicznych bazując na regulacjach, które mają charakter pierwotny (tzn. regulacji przed implementacją dyrektyw klasycznej i sektorowej) oraz na tych aktualnych (tzn. regulacji po implementacji dyrektyw klasycznej i sektorowej). Dla osiągnięcia celów pracy najistotniejsze są wnioski poczynione w odniesieniu do stanu prawnego po implementacji dyrektyw klasycznej i sektorowej, przy czym – w warunkach polskich – doniosłe znaczenie należy przypisać poglądom i wnioskom Doktoranta przyjętym na podstawie PZP z 2019 r. W tym zakresie docenić należy pracę Doktoranta polegającą na tym, że wyraźnie wskazuje na zmianę regulacji polskiego prawa zamówień publicznych w kontekście obowiązków implementacyjnych poprzez porównanie przepisów PZP z 2004 r. z przepisami PZP z 2019 r. Jak wskazuje Doktorant: „nowe PZP pomimo, że jest oparte na tych samych dyrektywach unijnych co poprzednia nieobowiązująca ustawa PZP 2004, to zawiera szereg dość rewolucyjnych rozwiązań, łamiących dotychczasowe przyzwyczajenia i schematy działania zarówno zamawiających, jak i wykonawców, w związku z analizowanymi powyżej zmianami, jak również z innymi rozwiązaniami prawnymi nie transportowanymi w nieobowiązującej PZP 2004, dotyczącymi np. zwiększenia dostępności do środków ochrony prawnej – nowe przepisy przewidują prawo wnoszenia odwołań w pełnym zakresie w postępowaniach krajowych, a także kwestionowania postanowień umowy” (w ślad za: M. Jaworska, Przedmowa [w:] M. Jaworska, D. Grześkowiak-Stojek, J. Jarnicka, A. Matusiak (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wyd. 1, Warszawa 2021, s. XI-XII). Porównawczy aspekt o wymiarze historycznym dokonany przez Doktoranta pozwala na klarowniejsze określenie sytuacji prawnej stron zamówienia publicznego w kontekście ich wpływu na kształtowanie umowy o roboty budowlane oraz ochrony ich interesu, co – warto przypomnieć – jest jednym z trzech podstawowych celów badawczych, które wyznaczył sobie Doktorant.

Rozdział IV, zatytułowany *Strony postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane i ich sytuacja prawna w odniesieniu do ochrony interesu publicznego i indywidualnego w polskim i w hiszpańskim prawie zamówień publicznych*, poświęcony jest stronom zamówień publicznych w Polsce i w Hiszpanii. W szczególności rozdział ten dotyczy zakresu podmiotowego zamówień publicznych oraz ochrony ich interesu. Badaniom poddany

został krąg zamawiających i wykonawców. W rozdziale tym określony został również wpływ ochrony interesu stron umowy o roboty budowlane na ich publicznoprawną sytuację. Doktorant zwrócił szczególną uwagę na hiszpańskie rejestry zatwierdzonych wykonawców robót budowlanych oraz organy administracji publicznej powołane do obsługi tych rejestrów. Badania w rozdziale IV Doktorant rozpoczyna od zwrócenia uwagi na kilka kluczowych kwestii dotyczących zamawiającego, tj. podnosi specjalny status zamawiającego, odnosząc się w zasadzie wyłącznie zdawkowo do specjalnego statusu zamawiającego, nie wskazując wprost na czym ten specjalny status polega; przy czym można przyjąć, uwzględniając treść punktu 4.1.1., że określając podmiot mianem zamawiającego należy zwrócić szczególną uwagę na klasyfikację osoby fizycznej oraz jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej; następnie Doktorant definiuje zamawiającego oraz instytucję zamawiającą (uwzględniając regulacje polskie i hiszpańskie), przy czym w tym zakresie odsyła On do badań prowadzonych w rozdziale I *Istota zamówień publicznych*. Należy docenić postawę Doktoranta, że nie pokusił się On o dublowanie informacji (choćby tych o charakterze powtórnej analizy prawnej), tylko konsekwentnie realizował przyjęty przez siebie plan pracy. W dalszej części rozdziału IV Doktorant prezentuje zamawiającego jako stronę zamówienia publicznego w kontekście ochrony interesu publicznego (pkt 4.1.1.: *zamawiający jako strona zamówienia publicznego działająca w ochronie interesu publicznego w polskim i w hiszpańskim prawie zamówień publicznych*). W tej części pracy dominuje, w mojej opinii, zbyt luźna konwencja prezentowanych wyników badań. Początkowo Doktorant określa istotę interesu publicznego, wykorzystuje przy tym stanowiska przedstawicieli doktryny nauk prawnych oraz wymienia przykładowe akty prawne, które w swoich regulacjach odnoszą się do interesu publicznego (ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne). Następnie – to co kluczowe dla osiągnięcia wyników badań – wskazuje publicznoprawny interes zamawiającego, który krótko opisuje przez pryzmat trwałości umowy o zamówienie publiczne, a następnie wskazuje na przypadki umożliwiające unieważnienie tej umowy, a także przez pryzmat unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Na koniec tej części pracy (4.1.1.) Doktorant ponownie odnosi się ogólnie do interesu publicznego, tym razem nawiązuje do rozstrzygnięć TK. W bardzo krótkim odstępie Doktorant powtarza to samo twierdzenie, a mianowicie, że w przepisach prawa zamówień publicznych brak jest definicje legalnej interesu publicznego (str. 157 oraz str. 159). Ponadto w kontekście regulacji hiszpańskich, w aspekcie zamawiającego jako strony zamówienia publicznego w ochronie interesu publicznego, Doktorant nie przeprowadził pogłębionej

wynik szerokiego spectrum rozważań Doktoranta, powtarza informacje, które w swojej pracy już szczegółowo wskazywał, np. na temat interesu publicznego (s. 278-279), czy też formułuje niezbyt jasne w odbiorze zdania (np. Inne regulacje dyrektywy klasycznej i sektorowej mające wpływ na kształtowanie treści umowy o roboty budowlane obydwie w obydwóch dyrektywach brzmią podobnie lub jednakowo: str. 225).

Rozdział VII, zatytułowany *Sytuacja prawna stron zamówienia publicznego na roboty budowlane regulowana przepisami polskiego i hiszpańskiego prawa zamówień publicznych w aspekcie swobody umów* zawiera analizę prawnoporównawczą sytuacji prawnej stron zamówienia publicznego na roboty budowlane regulowanej przepisami polskiego i hiszpańskiego prawa zamówień publicznych w aspekcie swobody umów. Rozważania tego rozdziału Doktorant słusznie rozpoczął od przedstawienia krajowej cywilistycznej koncepcji swobody umów wraz z jej ograniczeniami, które wynikają zarówno z prawa prywatnego, jak i publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem postanowień umownych projektowanych przez zamawiającego mających wpływ na sytuację stron umowy o roboty budowlane. Następnie analogiczne rozważania Doktorant podjął w stosunku do uwarunkowań hiszpańskich. Rozdział ten, będący ostatnią częścią dysertacji, dość jasno określa sytuację i zamawiającego, i wykonawcy ze względu na oddziaływanie dychotomii prawa w sektorze zamówień publicznych. Wartość merytoryczną tego rozdziału oceniam bardzo dobrze, ponieważ Doktorant dość zwięźle posłużył się w nim klasycznymi i tradycyjnymi koncepcjami prawa publicznego i prawa prywatnego (tymi, które wynikają z prawa cywilnego, jak i tymi które wynikają z prawa zamówień publicznych) i wykorzystał je do osiągnięcia celów swojej pracy, a nie – jak niekiedy jeszcze to ma miejsce w rozprawach doktorskich – skoncentrował nadmierną uwagę na powielaniu utrwalonych poglądów przedstawicieli doktryny prawa.

Zakończenie dysertacji Doktorant przygotował prawidłowo. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że bezpośrednio i jasno odniósł się do wszystkich postawionych we wprowadzeniu hipotez, ponadto – o czym już wspomniano w niniejszej recenzji – Doktorant zaproponował konkretne rozwiązania *de lege ferenda*, co świadczy o dojrzałości naukowej Doktoranta.

Mając na uwadze treść niniejszej recenzji w przedmiocie oceny rozprawy doktorskiej, jak również inne publikacje Doktoranta, stwierdzam, że przedłożona przez Pana mgra Grzegorza Stankiewicza rozprawa doktorska pt. „Sytuacja zamawiającego i wykonawcy w

umowie o roboty budowlane w aspekcie harmonizacji prawa zamówień publicznych w Polsce i Hiszpanii” spełnia kryteria wskazane w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2013 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, tj. stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę kandydata w danej dyscyplinie naukowej i umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Konkluzja ta daje podstawy do stwierdzenia, że przedłożona praca może stanowić podstawę dalszego postępowania w przewodzie doktorskim.

dr hab. Monika Przybylska, prof. UPWr

