

Warszawa, dnia 30 października 2024 r.

Prof. dr hab. Andrzej Panasiuk

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Ireny Skubiszak
pod tytułem
„Konsorcjum jako instrument zwiększający konkurencyjność w zamówieniach publicznych”

1.

Recenzowana rozprawa doktorska mgr. Ireny Skubiszak nosi tytuł „*Konsorcjum jako instrument zwiększający konkurencyjność w zamówieniach publicznych*”. Spis treści obejmuje standardowe jednostki redakcyjne: wstęp, pięć rozdziałów, podsumowanie i bibliografię z wyodrębnionym wykazem orzeczeń TSUE – solidnie opracowaną. Wszystkie rozdziały mają charakter merytoryczny i są bezpośrednio związane z tytułem pracy. Przy tym należy jeszcze podkreślić, że są bardzo szczegółowe, co potwierdzają rozbudowane podrozdziały. Rozprawa doktorska liczy dokładnie 339 stron, co jest oczywiście dowodem na osiągnięcie oczekiwanego standardu objętości. W tym miejscu wypada dodać, że prowadzone rozważania zmierzają do maksymalnego wyczerpania tematu, ale zachowują wewnętrzną dyscyplinę, tak pożądaną dla pozytywnej oceny.

Co prawda w literaturze przedmiotu możemy odnaleźć pozycje naukowe poświęcone najogólniej problematyce prawa zamówień. Duża ilość publikacji dotyczy jednak kwestii komentatorskich problematyki związanej z zamówieniami publicznymi, o różnej wartości merytorycznej. Zabrakło mi jednak przytoczenia kilku istotnych pozycji monograficznych odnoszących się do badanej problematyki min. (*A. Panasiuk, System zamówień publicznych. Zarys wykładu, Warszawa 2013, A. Panasiuk, Partnerstwo publiczno-prywatne, Wrocław 2017, P. Nowicki, Aksjologia prawa zamówień publicznych, Toruń 2019*). Mamy również pozycje poświęcone najogólniej problematyce konsorcjum, brak jest jednak opracowań zajmujących się tak szczegółowo problematyką konsorcjów w zamówieniach publicznych. To oczywiście nadaje rozprawie doktorskiej charakter nowatorski. W konsekwencji wolno teraz stwierdzić, że zostały spełnione wszystkie ogólne kryteria, jakie powinny cechować rozprawę doktorską.

2.

Temat rozprawy doktorskiej mgr. Ireny Skubiszak jest interesujący, ponieważ stanowi on nie tylko kluczowy problem teoretyczny, ale ma jednocześnie znaczenie czysto praktyczne. Wymiar praktyczny poruszanej problematyki przekłada się na możliwości wykorzystania instytucji konsorcjum do efektywnego ubiegania się o zamówienie publiczne. Wybór tematu

rozprawy doktorskiej oceniam jak najbardziej pozytywnie. Podjęta problematyka w takim ujęciu ma cechy naukowego nowatorstwa. Przedłożona rozprawa doktorska prezentuje wysoki poziom naukowy, dlatego też jest ona dowodem nie tylko naukowej samodzielności Pani Ireny Skubiszak, ale również jej dojrzałości naukowej. Czytając rozprawę widać, że Autorka jest wytrawnym znawcą i badaczem tematu, zaś temat ten nie pojawił się ad hoc, lecz jest wyrazem jej pracy badawczej.

3.

Doktorantka w rozprawie doktorskiej przedstawia problematykę praktycznego wykorzystania konsorcjum w procedurze udzielania zamówień publicznych, nakreślając zalety ale i pokazując problemy związane z tą instytucją prawną. Doktorantka formułuje tezę, iż ustawodawca polski w przepisach prawa zamówień publicznych nie uregulował w sposób wyczerpujący kwestii sumowania potencjałów w ramach grupy wykonawców, zwłaszcza w kontekście unormowań dotyczących możliwości polegania przez wykonawców na zasobach podmiotów trzecich. Jak również zwraca uwagę, na niewystarczające uregulowanie problematyki wykorzystania konsorcjum w procedurze udzielania zamówień publicznych. By móc w pełni zrealizować postawiony w rozprawie cel badawczy Pani mgr. Irena Skubiszak postanowiła zweryfikować kilka tez badawczych. W tym przede wszystkim ustalenie, że na zamawiającym spoczywa bezwzględny obowiązek przeprowadzenia analizy, które z wymaganych w danym postępowaniu potencjałów niezbędnych do oceny podmiotowej wykonawców mogą wykazywać wykonawcy łącznie w ramach konsorcjum, które w ramach polegania na zasobach podmiotów trzecich, a które muszą być spełnione samodzielnie przez pojedynczego wykonawcę lub poszczególnych członków konsorcjum.

W recenzowanej rozprawie doktorskiej zostały prawidłowo dobrane i zastosowane metody badawcze. W celu zbadania poprawności przyjętej tezy oraz weryfikacji założonych hipotez badawczych wykorzystano kilka metod badawczych. Po pierwsze, podstawową metodą badawczą która została wykorzystana była metoda formalno-dogmatyczna która została dopełniona metodą prawnoporównawczą. Doktorantka moim zdaniem prawidłowo dobrała metody badawcze.

4.

Układ rozprawy doktorskiej mgr. Ireny Skubiszak został dobrze opracowany, ponieważ tworzy on spójną i logiczną całość, którą konsekwentnie łączy wyznaczony we wstępie główny cel badawczy, natomiast w zakończeniu i podsumowaniu dowód na osiągnięcie tego celu badawczego i potwierdzenie głównej tezy badawczej. Od razu można również dostrzec, że struktura podziału treści została w miarę starannie przemyślana. Bez wątplenia potwierdza się jej kompletność, przy dążeniu do maksymalnego wyczerpania tematu. Od rozważań natury ogólnej bardzo płynnie przechodzi się tutaj do rozważań natury bardziej szczegółowej. Treść pracy odpowiada w pełni jej tytułowi, który sformułowany został w sposób zwarty i komunikatywny, oddając należycie najistotniejsze elementy tej treści. Autorka starała się zachować odpowiednie proporcje między poszczególnymi rozdziałami. Struktura rozprawy złożonej z pięciu rozdziałów merytorycznych nie budzi zastrzeżeń pod względem metodologicznym. Jednakże rozprawa mogłaby być bardziej czytelna i przejrzysta, gdyby doktorantka pokusiła się o opracowanie krótkiego wstępu i podsumowania każdego rozdziału merytorycznego. Uwaga ta nie umniejsza jednak walorów merytorycznych rozprawy.

Ze szczególnym uznaniem należy też odnieść się do wykorzystanej bibliografii, choć pewien niedosyt budzi zakres i ilość wykorzystanej literatury przedmiotu. Wykaz aktów prawnych obejmuje tutaj: 211 wyroków różnych sądów, 19 źródeł internetowych i tylko 95 pozycji literatury przedmiotu. Autorka niestety zapomniała o przygotowaniu wykazu wykorzystywanych aktów normatywnych, co niewątpliwie wzbogaciłoby walory rozprawy doktorskiej. O dość dobrym warsztacie naukowym świadczy również sporządzenie 718 przypisów.

5.

Rozdział pierwszy rozprawy doktorskiej został poświęcony wprowadzeniu do problematyki zamówień publicznych. Doktorantka rozpoczyna swoje rozważania od uwarunkowań historycznych związanych z powstaniem i rozwojem zamówień publicznych, by następnie przejść płynnie do pokazania wielkości rynku zamówień publicznych w Polsce na tle rynku Unijnego. Wprowadzeniu do rozwoju historycznego zamówień publicznych zabrakło wykorzystania licznych istotnych pozycji literatury przedmiotu, stąd może wynikać dość lakoniczne przedstawienie wpływu prawa rzymskiego na współczesne rozwiązania konstrukcyjne systemu zamówień publicznych. W dalszej części omawianego rozdziału doktorantka omawia podstawowe pojęcia systemu zamówień publicznych. Przy analizie pojęcia zamówienie publiczne, zabrakło moim zdaniem, zaprezentowania bardzo bogatej teorii w tym zakresie, zawartej zarówno w literaturze krajowej jak i obcojęzycznej. Również przy omawianiu pojęcia zamawiającego na gruncie prawa zamówień publicznych, zabrakło doktorantce wystarczającej docieklivosti naukowej (przykładowo pojęcie podmiotu prawa publicznego, mające bardzo bogate orzecznictwo TSUE, zostało bardzo pobieżnie omówione).

W rozdziale drugim autorka zajęła się przede wszystkim analizą pojęcia wykonawcy wspólnie ubiegającego się o zamówienie publiczne na gruncie prawa unijnego. Rozważania zawarte w tym rozdziale są bardzo rozbudowane i szczegółowe. Doktorantka dosyć swobodnie porusza się w opisywanych zagadnieniach, widać, że jest wytrawnym znawcą tematu. Mimo wszystko dostrzegam pewne niedociągnięcia omawianej części. Przede wszystkim wprowadzenie do badanej problematyki, w postaci chociażby pokazania tła prowadzonych badań w postaci informacji o pakietach dyrektyw koordynujących procedury udzielania zamówień publicznych i ich ewolucji. Z kolei na końcu prowadzonych rozważań dobrze by było dokonać krótkiego podsumowania.

W rozdziale trzecim rozprawy doktorantka koncentruje się na problematyce konsorcjum jako instytucji wykorzystywanej w prawie zamówień publicznych. Prowadzone rozważania w pierwszej części rozdziału, dotyczące charakteru prawnego konsorcjum są dość dobrze opracowane od strony teoretycznej, widać tu dużą dbałość merytoryczną autorki. W kolejnych częściach omawianego rozdziału, prezentowane są dosyć interesujące rozważania dotyczące różnorodnych sposobów klasyfikacji konsorcjum. Interesujące i moim zdaniem trafne są rozważania poświęcone odpowiedzialności konsorcjantów, tym bardziej, że regulacje poświęcone tej problematyce w prawie zamówień publicznych są dość ogólne i pozostawiają wiele pól do interpretacji. Na uwagę zasługują również rozważania poświęcone problematyce zmian w składzie konsorcjum ubiegającego się lub realizującego zamówienie publiczne. Tym bardziej, że przedmiotowa problematyka budzi liczne kontrowersje praktyczne jak i teoretyczne. Omawiany rozdział został zakończony podsumowaniem.

Rozdział czwarty rozprawy został poświęcony problematyce korzystania z potencjału podmiotu trzeciego w świetle udziału konsorcjum w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Na szczególną uwagę w tej części opracowania, zwracają rozważania doktorantki poświęcone spełnianiu warunków udziału w postępowaniu przez konsorcja w świetle ustawowych przesłanek wykluczania wykonawców z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Rozwiązania prawne takie jak możliwość wspólnego ubiegania się o zamówienie publiczne, czy też poleganie przez wykonawcę na zasobach podmiotów trzecich, choć oczywiście poszerzają konkurencję, a tym samym zwiększają szanse na udzielenie zamówienia wykonawcy oferującemu najbardziej optymalne warunki jego realizacji, to z drugiej strony, mogą dyskryminować wykonawców indywidualnych. Doktorantka analizuje przy tym dostępne orzecznictwo i wyciąga prawidłowe wnioski. W końcowej części omawianego rozdziału, doktorantka analizuje szczegółowo orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 4 maja 2017 r. w sprawie Esaprojekt. W części 4.11 omówiona została problematyka posługiwania się potencjałem podmiotu trzeciego w ujęciu udziału konsorcjum w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Prowadzone rozważania zostały podsumowane konstatacją, że wartością nadrzędną powinno być osiągnięcie celu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a zatem wyłonienie wykonawcy posiadającego zdolność do należytego wykonania zamówienia i oferującego jego realizację na najkorzystniejszych warunkach. Ten cel natomiast zamawiający mogą osiągnąć przede wszystkim przy jak najszerzej konkurencji, którą może zagwarantować odformalizowanie i uproszczenie procedury. Szkoda jednak, że autorka nie opracowała podsumowania prowadzonych rozważań, tak jak to miało miejsce w rozdziale wcześniejszym.

W piątym rozdziale doktorantka omawia udział grupy wykonawców w procesie udzielania zamówień publicznych, od przygotowania postępowania do zawarcia umowy z zamawiającym. W tym zakresie wskazano na odrębności funkcjonowania konsorcjum występujące w różnych trybach procedury udzielania zamówień publicznych. Prowadząc rozważania w tym rozdziale autorka koncentruje się bardziej na omawianiu aktualnych regulacji prawnych, bez szerszego odniesienia się w prowadzonych badaniach, do literatury przedmiotu.

Rozważania prowadzone w pięciu merytorycznych rozdziałach zostały zwieńczone zakończeniem, będącym swoistego rodzaju podsumowaniem rozprawy. Punkt pierwszy zakończenia budzi moje pewne wątpliwości co do rzetelności badawczej autorki, gdyż bezrefleksyjnie odnosi się do kwestii charakteru prawnego norm szeroko rozumianego systemu zamówień publicznych. Czyli kwestii która budzi w środowisku naukowym szereg kontrowersji i różnych przeciwstawnych opinii. O ile mogę uszanować stanowisko autorki rozprawy co do omawianej kwestii, o tyle trudno jest mi je przyjąć, bez stosownego odniesienia się do odmiennych poglądów mających miejsce w literaturze przedmiotu jak i w orzecznictwie. Tutaj moim zdaniem, zabrakło doktorantce wystarczającej dociekliwości naukowej tak ważnej dla naukowca.

W kolejnych punktach podsumowania a szczególnie w pkt 18 doktorantka wprost stwierdza, że rozwiązania takie jak możliwość wspólnego ubiegania się o zamówienie publiczne, czy też poleganie przez wykonawcę na zasobach podmiotów trzecich, choć oczywiście poszerzają konkurencję, a tym samym zwiększają szanse na udzielenie zamówienia wykonawcy oferującemu najbardziej optymalne warunki jego realizacji, to z drugiej strony, mogą dyskryminować wykonawców indywidualnych. Jest to stwierdzenie ze wszech miar prawidłowe, jednakże z punktu widzenia tytułu pracy dość ograniczone merytorycznie. Na udział konsorcjów w zamówieniach publicznych w kontekście konkurencyjności, należy spojrzeć nieco szerzej uwzględniając konsekwencje wynikające z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a szczególnie dyspozycji art. 6 ust. 1 pkt 7. Stanowisko UOKiK „umowa i złożenie wspólnej oferty przez konsorcjum stanowi zakazane porozumienie w

rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy uokik jeśli poszczególni konsorcjanci mogą obiektywnie złożyć oddzielne oferty” wprost określa pole do przeprowadzenia stosownych badań, których w rozprawie zabrakło. Należy bowiem pamiętać, że niekontrolowana konkurencja stwarza zagrożenia dla samej siebie i prowadzi do monopolizacji. Paradoksalnie więc, ograniczenie swobody umów, istnienie tej swobody warunkuje, a kontrola konkurencji umożliwia funkcjonowanie wolnego rynku.

W pkt 6 podsumowania doktorantka wprost stwierdza, iż celem pracy było przeprowadzenie pogłębionej analizy instytucji wspólnego ubiegania się o zamówienie publiczne, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki sumowania potencjałów na potrzeby wykazania spełnienia warunków udziału w postępowaniu, możliwości posługiwania się doświadczeniem zdobytym w ramach konsorcjum, a także stabilności składu konsorcjum w toku procedury zamówieniowej oraz realizacji umowy zawartej z zamawiającym. O ile prowadzone rozważania w tym zakresie są bardzo rzetelne i mają wysoki poziom merytoryczny, o tyle zabrakło mi odniesienia prowadzonych rozważań do tytułu rozprawy, a w szczególności do kwestii relacji wykorzystania konsorcjum w postępowaniu o zamówienie publiczne a zwiększenia konkurencyjności w tym postępowaniu. Kwestie te stanowią niejako drugorzędne tło prowadzonych rozważań.

6.

Niewątpliwie prowadzone w rozprawie doktorskiej rozważania są generalnie bardzo rzetelne merytorycznie, to jednak momentami brakowało autorce rzetelności i dociekliwości naukowej, w szczególności brak dostatecznie rozbudowanych teoretycznych rozważań dotyczących charakteru prawnego regulacji systemu zamówień publicznych, oraz dość powierzchowne odniesienie się do kwestii konkurencyjności analizowanych instytucji prawnych. Niemniej jednak, praca jest wartościowa, bo dotyczy istotnych kwestii proceduralnych przy wydatkowaniu środków publicznych.

Analiza całości recenzowanej rozprawy doktorskiej mgr. Ireny Skubiszak pozwala oczywiście na stwierdzenie, niezależnie od wskazanych wyżej niedostatków, iż stanowi ona bardzo interesujące studium badawcze z obszaru systemowych rozwiązań przy udzielaniu zamówień publicznych. Dlatego oceniam tę rozprawę doktorską wysoko zarówno w warstwie teoretycznej, jak też praktycznej. Dokonując oceny całości rozprawy doktorskiej chciałbym jednoznacznie wyrazić opinię, iż stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wskazując na odpowiedni poziom wiedzy teoretycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez mgr. Irenę Skubiszak.

W konkluzji należy uznać, że recenzowana rozprawa doktorska spełnia wszystkie wymogi ustawowe stawiane rozprawom doktorskim, co skłania mnie do postawienia wniosku o dopuszczenie jej do dalszych czynności przewodu doktorskiego.

