

Warszawa 18 marca 2019 r.

Dr Włodzimierz Dzierżanowski
Katedra Prawa Administracyjnego
Uczelnia Łazarskiego

Dorobek naukowy

I. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe z podaniem nazwy miejsca i roku ich uzyskania oraz tytuł rozprawy doktorskiej.

Tytuł doktora nauk prawnych w zakresie prawa uzyskany z wyróżnieniem, nadany uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego z dnia 18 stycznia 2012 r. Rozprawa doktorska „**Prawo zamówień publicznych, jako składnik ochrony konkurencji**” pod kierunkiem Prof. dr hab. Stanisława Hoca. Recenzenci - Prof. dr hab. Alina Majchrzycka- Guzowska oraz Prof. dr hab. Ryszard Szostak. Doktorat stanowił rozważania o funkcjach przepisów o zamówieniach publicznych, będąc głosem w dyskusji, która z tych funkcji winna mieć znaczenie pierwszoplanowe. Wykazuję w nim, że zasadniczym celem prawa zamówień publicznych jest zarówno w ocenie ustawodawcy europejskiego jak i w praktyce krajowej ochrona konkurencji na rynku publicznym. Ochrona ta powinna się przejawiać poprzez eliminację barier w dostępie do krajowych rynków zamówień przez wykonawców z innych państw, oraz przez tworzenie mechanizmów ochrony słabszych uczestników rynku, jednakże w praktyce ochrona słabszych uczestników rynku nie jest realizowana. Instrumenty prawne służące ochrony konkurencji ulokowano nie tylko w ustawie Prawo zamówień publicznych, ale także aktach dotyczących ochrony konkurencji (stawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji i ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów) w prawie karnym, przepisach dotyczących roszczeń odszkodowawczych w Kc, przepisach prawa unijnego dotyczących zasad wydatkowania środków UE i sankcjach za ich naruszenie. Są to więc instrumenty rozproszone, stanowiące kognicję różnych organów administracji i różnych sądów, co z jednej strony przyczynia się do wzmocnienia ochrony

prowadzonej w zróżnicowany sposób, z drugiej zaś powoduje niejednokrotnie niespójność działań i rozbieżności w orzecznictwie sądowym i administracyjnym.

Rozprawa opublikowana w roku 2012 w wydawnictwie Wolters Kluwer.

II. Edukacja i doświadczenie zawodowe w tym zatrudnienie w jednostkach naukowych.

- **06.1995 – 03.1997** – Kancelaria Sejmu – Biuro Studiów i Ekspertyz (obecnie Biuro Analiz Sejmowych) przygotowywanie opinii i informacji dla parlamentarzystów, dotyczących bieżących prac legislacyjnych,
- **04.1997 – 06.2002** – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Kierownik programu badawczego, Zastępca Prezesa, badania nad otoczeniem prawnym małych i średnich przedsiębiorstw, przygotowywanie raportów rocznych o stanie sektora MSP, przygotowywanie projektów aktów prawnych i opinii prawnych o przepisach prawa gospodarczego,
- **07.2002 – 04.2005** - Wiceprezes Urzędu Zamówień publicznych odpowiedzialny za przygotowywanie projektów aktów prawnych i nadzór nad procesem legislacyjnym, wydawanie decyzji administracyjnych, nadzór nad orzecznictwem administracyjnym, realizacja programów szkoleniowych dla administracji publicznej z zakresu udzielania zamówień, współpraca międzynarodowa i harmonizacja prawa z porządkiem prawnym UE, opracowywanie i wdrażanie programów wsparcia przedsiębiorców objętych systemem zamówień publicznych,
- **05.2005** - obecnie, spółka doradcza (Grupa Doradcza Sienna sp z o.o.)
- **2004- 2005** Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, wykładowca studiów podyplomowych z zakresu zamówień publicznych,
- **2004- 2007** Wykładowca studiów podyplomowych z zakresu zarządzania Funduszami Strukturalnymi UE – Uniwersytet Warszawski,
- **2004 – 2017** Wykładowca studiów podyplomowych z zakresu zamówień publicznych – Uniwersytet Gdański,
- **2006 – 2013** Wykładowca studiów podyplomowych z zakresu zamówień publicznych – Politechnika Śląska,

- **2007 – 2008** Wykładowca studiów podyplomowych z zakresu zamówień publicznych - Wyższa Szkoła Biznesu i Administracji w Gdyni,
- **2010-2011** Wykładowca studiów podyplomowych z zakresu zamówień publicznych – SGGW, Warszawa,
- **2012 – 2014** Wykładowca zagadnień z zakresu Funduszy UE - Uniwersytet Jagielloński,
- **2012 – 2018** Kierownik Podyplomowego Studium Zamówień Publicznych – Uczelnia Łazarskiego,
- **2012 – 2019** Katedra Prawa Administracyjnego, Uczelnia Łazarskiego, wykładowca – promotor 27 prac dyplomowych,
- **2016 – 2019** - Kierownik studiów podyplomowych Prawo dla urzędników – nie prawników, Uczelnia Łazarskiego.

III. Wskazanie osiągnięcia wynikającego z art. 16 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj Dz.U. z 2017 r. poz. 1798 ze zm.)

Jako podstawowe osiągnięcie naukowe w rozumieniu art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj Dz. U. z 2017 r. poz. 1798 ze zm.) stanowiące podstawę ubiegania się o stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych przedstawiam monografię „**Prawo do sądu w zamówieniach publicznych**”, wyd. Wolters Kluwer Warszawa 2018. Jest to pierwsza publikacja, która przedstawia w sposób kompleksowy ujmuje problematykę zagadnień poddawanych rozstrzygnięciom sądów podczas ubiegania się o zamówienie publiczne, jego wykonywania oraz po zakończeniu realizacji umowy. Dotychczas w piśmiennictwie dotyczącym zamówień publicznych koncentrowano się przede wszystkim na prawie wykonawców do korzystania ze środków ochrony prawnej, interesu w korzystaniu z tego prawa, a także zasad wnoszenia i procedur rozpatrywania wniesionych odwołań w toku postępowania o udzielenie zamówienia. Pomijano przy tym lub omawiano tylko ogólnie zarówno zagadnienia dotyczące postępowania skargowego (apelacji od orzeczeń KIO), jak i roli sądu i jego orzecznictwa w zakresie wykraczającym poza spory powstające w toku postępowania o udzielenie zamówienia. Szerszej i całościowej oceny prawa do sądu i oceny instytucjonalnej systemu ochrony prawnej

oraz zagadnienia dopuszczalności sporów przed sądami wynikającymi z udzielania i realizacji zamówień było brak. Koncentrując się na zagadnieniach dotyczących Krajowej Izby Odwoławczej, jako specjalnego organu rozstrzygającego spory między wykonawcą a zamawiającym w procedurze udzielania zamówienia, piśmiennictwo marginalnie traktowało rolę sądu znaczeniu konstytucyjnym zwracając na nią uwagę niejako przy okazji rozważań o funkcjonowaniu KIO. Przyjęta przeze mnie perspektywa badawcza była odmienna. Jako zasadniczy przedmiot badań przyjąłem prawo do sądu w każdej fazie udzielania lub realizacji zamówienia oraz rolę systemu sądowego w toku rozstrzygania sporów powstałych w związku z udzielaniem i wykonywaniem zamówień, jego wpływ na postrzeganie upraw i obowiązków stron, oraz konsekwencji orzeczeń. Podałem analizie także wzajemne oddziaływanie poglądów orzeczniczych kształtujących się w sądach o odmiennej właściwości rzeczowej. Całokształt badanych zagadnień w każdym aspekcie była poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie, czy uczestnicy rynku zamówień publicznych są w pełni objęci konstytucyjną normą zapewniającą ochronę sądową, oraz czy ochrona ta pozwala na uznanie, że działanie w zaufaniu do Państwa i wydawanych w jego imieniu orzeczeń daje gwarancję zachowania zgodnego z prawem i nienarażającego na szkodę wskutek odmiennej oceny stanów faktycznych przez różne organy wykonujące władzę publiczną w systemie zamówień publicznych.

Przyjęta metoda badawcza opiera się o formalną analizę szczegółowych norm prawa krajowego i wpływu prawa UE na te normy, w kontekście przepisów Konstytucji i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W ocenie rozwiązań UE zastosowano także metodę historyczną wskazującą na przyczyny kształtowania zasad ochrony sądowej w sposób znajdujący odzwierciedlenie w obecnie obowiązujących przepisach, a także metodę porównawczą prezentującą rozwiązania prawne krajów członkowskich, które realizując ten sam cel dyrektywy, jakim jest organizacja dostępu do sądu przy udzielaniu zamówień stosują w tym celu zróżnicowane instrumenty prawne. Metody te uzupełnia metoda opisowa. Analizę oparto w znacznym stopniu o poglądy orzecznictwa, wychodząc z założenia, że ocena prawa do sądu przez sądy ma kluczowe znaczenie dla faktycznego rozumienia tego pojęcia w praktyce. Mimo więc iż praca ma charakter opracowania teoretycznego to zawiera szereg poglądów orzecznictwa, w tym orzeczenia prawotwórcze – doniosłe z punktu widzenia postrzegania roli sądu w udzielaniu i realizacji zamówień publicznych. Są to w szczególności orzeczenia sądu

najwyższego, ale także innych sądów, a także Krajowej Izby Odwoławczej. Ze względu na całościową ocenę zagadnienia – monografia zyskuje także walor opracowania syntetycznego.

Monografia dzieli się na siedem rozdziałów poprzedzonych wstępem i zakończonych wnioskami. Wstęp przedstawia w klasycznym układzie opracowań naukowych zagadnienia ogólne, stanowiące tło do rozważań szczegółowych.

W rozdziale I – prawo do sądu w prawie UE, przedstawiono na tle traktatowych gwarancji ochrony sądowej (prawo do sądu, jako prawo podstawowe) szczególne i niespotykane w innych gałęziach prawa rozwiązania, przyjęte w dyrektywach odwoławczych dotyczących zamówień, harmonizujące zasady dostępu do sądu w sporach na tle udzielania zamówień w krajach członkowskich i cel takich rozwiązań. Przedstawiono także rolę TSUE w ustalaniu zakresu znaczenia pojęcia „prawo do sądu”, zakresu podmiotowego i przedmiotowego prawa do sądu oraz roli sądu w zamówieniach publicznych. Prezentuję także najważniejsze rozwiązania ustalające właściwość sądów w zamówieniach publicznych w większości krajów UE, w których widać różnorodność rozwiązań pozwalającą jednak realizować zasadniczy cel, jakiemu służy ochrona sądowa, zdefiniowany w dyrektywach odwoławczych.

Rozdział II poświęcono prawu do sądu w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w świetle przepisów polskich. Rozpoczynając od konstytucyjnego prawa do sądu i pojęcia sądu w przepisach Konstytucji RP, omówiono dostęp do sądu poprzedzony obowiązkiem zwrócenia się do rozstrzygnięcia do niesądowego organu, jako wymogiem *sine qua non* na drodze do sądu. Organ ten to KIO – specjalny organ utworzony na mocy ustawy z ustawowo określoną właściwością i gwarancjami niezależności orzeczniczej, który w ocenie TK wypełnia rolę sądu pierwszej instancji w sporach przetargowych. Przedstawiono także różnice w definicji sądu ukształtowanej przez TSUE w oparciu o art. 267 TFUE a pojęciem sądu w Konstytucji, co w świetle ustalenia statusu KIO na niebagatelne znaczenie. Rozdział przedstawia także rolę i właściwość sądu powszechnego w kontroli orzeczeń KIO, w tym zasady wnoszenia skarg, problematykę opłat od skargi i jej wysokości w kontekście zagwarantowania prawa do sądu oraz zabezpieczenia powództwa ze skargi na orzeczenie KIO. Przedstawiam ustawowe ograniczenia w dostępie do sądu w toku postępowania o udzielenie zamówienia – idące dalej niż w innych dziedzinach życia, ale także zwracam uwagę na problem nadużywania prawa do sądu. Zwracam także uwagę na niejasności, co do kompetencji poszczególnych

sądów w rozstrzyganiu sporów w sprawach dotyczących zaskarżania decyzji organów, oraz sporów między stronami postępowania dotyczących aspektów niezwiązanych wprost z udzieleniem zamówienia, lecz z zabezpieczeniem zobowiązania z oferty (sporów o wadium).

Rozdział III dotyczy sporów sądowych powstających w związku z wykonywaniem umów o zamówienie publiczne. Ponieważ umowa o zamówienie publiczne, to umowa cywilnoprawna, to większość kwestii spornych, przedstawianych sądowi do rozstrzygnięcia dotyczy zobowiązań w rozumieniu Kc - począwszy od roszczenia o zawarcie umowy po postępowaniu przetargowym, a wymagającej dla swej ważności formy szczególnej, poprzez roszczenie odszkodowawcze z tytułu nie zawarcia umowy aż do sporów w toku wykonywania umowy zawartej. Ocenie poddano w szczególności różnice między umową o zamówienie publiczne a umową zawieraną bez stosowania Prawa zamówień publicznych, w tym restrykcyjny zakres dopuszczalnych zmian tej umowy i wiążące się z nim ograniczenie swobody kształtowania umów. Omówiono dopuszczalność nakazania przez sąd zmiany lub rozwiązania umowy w oparciu o klauzulę *rebus sic stantibus* w kontekście szczególnych przesłanek dopuszczalności zmian w umowach w ustawie Pzp. W świetle tego przepisu oceniono także dopuszczalność zawierania ugód sądowych. Szczególnym, właściwym dla umów o zamówienie publiczne jest obowiązek korzystania z instytucji depozytu sądowego w przypadku sporów dotyczących obowiązku zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom. Wykonywanie tego obowiązku, w tym właściwość sądu zamyka rozważania w tym rozdziale.

Rozdział IV poświęcono sądowej kontroli administracji, przypisanej w większości spraw z zakresu zamówień publicznych, sądownictwu administracyjnemu w tym jego najistotniejszej funkcji, jaką jest ocena kwalifikowalności wydatków z budżetu UE, do której niezbędne jest prawidłowe prowadzenie procedur o udzielenie zamówienia. Sądy administracyjne rozpatrują skargi na decyzje Instytucji Zarządzających programami operacyjnymi, w ramach których wydawane są środki. Stojąc na straży zarówno efektywności jak i konkurencyjności w udzielaniu zamówień realizują równocześnie konstytucyjną normę ochrony praw beneficjenta pomocy ze środków UE. Do sądowej oceny prawidłowości wydatków dokonanych w systemie zamówień publicznych. Rozdział omawia także rolę sądownictwa administracyjnego, jaką jest kontrola nad orzecznictwem Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, od której rozstrzygnięć a osobom ukaranym

przysługuje prawo skargi do sądu administracyjnego. Do sądu administracyjnego odwołują się także zamawiający, na których nałożono karę w drodze decyzji Prezesa UZP za ocenione przez ustawodawcę, jako szczególnie istotne naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych. Jednocześnie jednak sądownictwu administracyjnemu odebrano prawo kontroli nad funkcją kontrolną Prezesa UZP, gdyż odmiennie niż w przypadku decyzji o karze finansowej nałożonej przez Prezesa UZP, od ustaleń kontrolnych tego organu, ustawodawca nie przewidział prawa odwołania do sądu. Zasadność tych rozwiązań w kontekście norm konstytucji poddano ocenie w tym rozdziale. Sądy administracyjne stoją wspólnie z KIO na straży zasady jawności udzielania zamówień, orzekając o dostępie do informacji publicznej o zamówieniach wg reguł ustalonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Krajowa Izba Odwoławcza orzeka o dostępie do tej informacji na podstawie przepisów szczególnych, zapewniających dostęp do informacji dla podmiotów ubiegających się o zamówienie. Nakładające się wzajemnie uprawnienia organów nie zostały dotychczas precyzyjnie rozgraniczone, a więc formułuję postulat dotyczący zasad współstosowania norm ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz przepisów o jawności protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Z kognicji sądów administracyjnych wyłączono natomiast nadzór nad postępowaniami dyscyplinarnymi dotyczącymi członków KIO. Właściwy w tych sprawach jest sąd powszechny, na poziomie apelacji. Ta właściwość sądu służy podkreśleniu szczególnej roli KIO wśród organów administracji, zbliżonej raczej do roli sądów niż organów władzy wykonawczej.

Rozdział V to analiza roli Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zamówienia publiczne, stanowią część europejskiego prawa ochrony konkurencji, a SOKiK stojąc na straży konkurencji ocenia, czy na rynku zamówień nie dochodzi do zmów przetargowych. Jego rola przejawia się nie tylko w jednostkowych rozstrzygnięciach poszczególnych spraw, ale także kształtowaniu sposobu postrzegania najważniejszej w mojej ocenie zasady rynku zamówień publicznych tj zasady uczciwej konkurencji. Usytuowanie SOKiK w systemie ochrony konkurencji predestynuje go wg mnie do powierzenia temu sądowi sądowej kontroli nad orzecznictwem KIO, przy wykorzystaniu zbliżonych rozwiązań funkcjonujących w najbardziej transparentnych systemach prawnych w UE.

Rozdział VI poświęcono sądownictwu karnemu. Mimo iż ustawa Pzp nie zawiera przepisów karnych, to prawo do sądu stanowiące realizację ochrony sądowej przed

przestępstwami w toku udzielania i realizacji zamówień gwarantują inne przepisy. Rola sądów karnych w zamówieniach publicznych jest wieloraka. Po pierwsze, sądy karne stoją na straży respektowania reguł udzielania zamówień realizując penalizację czynów zabronionych popełnianych przez osoby uczestniczące w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub realizacji umów. Celem opracowania jest analiza prawa do wnoszenia powództwa do sądu karnego w sprawach z zakresu zamówień publicznych. Nie zajmuje się natomiast prawem do sądu w rozumieniu prawa do obrony i rzetelnego sprawiedliwego procesu, tj perspektywą oskarżonego. W tym przypadku prawo do sądu, gdy oskarżenie dotyczy podejrzenia przestępstwa w sprawach z zakresu zamówień publicznych nie różni się bowiem niczym od praw przysługujących każdemu oskarżonemu. Bogata literatura, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oparte o art. 6 EKPCZ nie wymagają odrębnego opracowania koncentrującego się na problematyce zamówień publicznych. W rozdziale omówiono katalog przestępstw, oraz właściwość sądów orzekających w sprawach karnych dotyczących zamówień publicznych Ponadto popełnienie niektórych przestępstw uniemożliwia ubieganie się o zamówienie publiczne a rola sądu karnego przekracza tym samym granicę penalizacji i dotyka ustalania warunków rzeczywistej konkurencji na rynku zamówień. Ustawodawca przypisał sądom karnym i ich orzecznictwu decyzję, czy osoba (wykonawca, lub osoba wchodząca w skład organów wykonawcy lub umocowana do zaciągania w jego imieniu zobowiązań) daje rękojmię prawidłowego wykonywania zamówień. Zakres tych przestępstw oraz różnice w ocenie tych samych czynów przez sądownictwo karne oraz powszechne (włączając w to oceny KIO) są częścią analiz w tym rozdziale. Konieczna stała się także ocena respektowania wyroków sądów karnych z innych krajów UE oraz sądów nie unijnych. Eliminacja wykonawców skazanych za określone przestępstwa z ubiegania się o zamówienie musi bowiem uwzględniać fakt, że popełnienie przestępstwa w innych krajach nie może zwalniać z zakazu ubiegania się o zamówienie, jako niemożliwe do pogodzenia z zasadami praworządności i równego traktowania.

Z przedstawionej analizy, w rozdziale VII, wyprowadzam szereg wniosków m in., iż prawo do sądu w sprawach zamówień publicznych oraz rola sądu w zamówieniach wynikające z aktów prawa UE, oraz ustawodawstwa krajowego nie w pełni realizują konstytucyjną normę art. 45 Konstytucji, który praw do sądu zapewnia każdemu. Nierozstrzygnięta właściwość sądów w kontroli czynności Prezesa Krajowej Izby

Odwoławczej, której orzeczenia poprzedzają poddanie sporu ocenie sądu prowadzi w niektórych przypadkach do braku możliwości dochodzenia roszczeń przed którymkolwiek z sądów. Trudno także o przekonującą argumentację za zasadnością ograniczonego dostępu do sądu w procedurze kontroli zamówień publicznych. Możliwość złożenia zastrzeżeń wobec ustaleń kontroli ogranicza się do poddania ich pod ocenę KIO. Od uchwały Izby nie jest możliwe złożenie skargi lub odwołania do sądu cywilnego lub administracyjnego. Nie można także uznać za właściwe wyłączenie prawa do korzystania środków ochrony prawnej przez wykonawców ubiegających się o zamówienia najmniejszej wartości. Nie znajduje także uzasadnienia wyłączenie prawa stron postępowania odwoławczego do złożenia skargi kasacyjnej do SN na orzeczenie sądu okręgowego rozpatrującego w apelacji skargę na orzeczenie KIO. Przyznanie tego uprawnienia wyłącznie Prezesowi UZP oznacza, że zdaniem ustawodawcy organ może zapewnić ochronę interesu jednostki w sposób, co najmniej tak samo właściwy jak sama jednostka, co jest sprzeczne z zasadą zdrowego rozsądku. Pozbawienie stron prawa do skargi kasacyjnej w sprawach majątkowych wielkiej wartości jest rozwiązaniem, które interes publiczny stawia znacząco ponad interes prywatny poddając w wątpliwość zgodność regulacji z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Postulatem w zakresie eliminacji finansowych barier w dostępie do sądu w zamówieniach publicznych winno być także przyjęcie w sprawach z zamówień publicznych tzw. prawa ubogiego tj możliwości zwolnienia z kosztów procesu przed KIO. Bariera finansowa w dostępie do KIO jest bowiem de facto ograniczeniem prawa do poddania sporu pod ocenę sądu. Jako niewłaściwą oceniam także regulę, zgodnie z którą przed rozstrzygnięciem sądu zamieszcza się w rejestrze ukaranych osoby, co do których organ administracji orzekł o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, co zaprzecza istocie prawa do sądu i nie pozwala na skuteczne ustalenie niewinności osoby obwinionej. Niezbędne jest ponadto pełne wdrożenie dyrektywy odwoławczej UE (2007/66WE) poprzez wprowadzenie rozwiązań umożliwiających korzystanie ze środka odwoławczego w postaci roszczenia odszkodowawczego w procedurze zapewniającej szybkość orzeczenia. Jako niezrozumiałe oceniam rozwiązania, które sprawy o największej wartości, którymi są spory z zakresu zamówień publicznych poddają ocenie organu niesądowego i jednoinstancyjnej ocenie sądu (w toku apelacji). Konieczne jest więc podniesienie rangi KIO na wzór rozwiązań funkcjonujących w niektórych krajach UE zrównujących zarówno pozycję ustrojową takich organów z pozycją sądów jak i zapewniających powagę orzeczeń. Dążenie do spójności orzecznictwa w

wyspecjalizowanym zakresie prawa, jaki stanowią przepisy o zamówieniach publicznych powinno być także podstawą do zmian w zakresie właściwości sądów – ustanowienia ograniczonej liczby sądów rozstrzygających spory ze skargi na orzeczenia KIO.

IV. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo - badawczych:

W dotychczasowej pracy naukowej koncentrowałem się na tematyce (1) zamówień publicznych, (2) pomocy publicznej (3) prawie gospodarczym UE. Na mój dorobek w ujęciu ilościowym składają się:

- 1) dwie monografie, w tym jedna stanowiąca publikację pracy doktorskiej,
- 2) komentarz do ustawy Prawo zamówień publicznych - trzy wydania zmienione i uzupełnione, (V,VI,VII) – (udział 1/3 w każdym wydaniu),
- 3) zbiór orzeczeń TSUE dotyczących zamówień publicznych z komentarzem (udział 50%),
- 4) redakcja i współautorstwo publikacji zbiorowej poświęconej zmian krajowych przepisów o zamówieniach publicznych wskutek przyjęcia nowych dyrektyw UE
- 5) rozdziały w 6 monografiach,
- 6) 50 artykułów naukowych na temat zamówień publicznych pomocy publicznej prawa UE
- 7) 15 artykułów lub publikacji popularnonaukowych.

Poniżej przedstawiam prezentację publikacji w ujęciu tematycznym:

Zamówienia publiczne

W tej tematyce, stanowiącej zasadniczy obszar moich zainteresowań naukowych lokuje się większość przygotowanych przeze mnie publikacji, w tym publikacja przedstawiona, jako osiągnięcie stanowiące podstawę ubiegania się o stopień naukowy doktora habilitowanego oraz inne, poniższe publikacje książkowe:

- 1) *Prawo zamówień publicznych. Komentarz.* (Warszawa 2018 oraz wydania wcześniejsze), w którym jestem autorem części dotyczących badania i oceny ofert, dokumentowania postępowań, licytacji elektronicznej, konkursu, udzielania zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, udzielania zamówień na

usługi społeczne, Od roku 2012 (uzyskania stopnia doktora), jestem współautorem trzech wydań tego komentarza (wydanie 5, 6, 7) publikowanego w wydawnictwie Wolters Kluwer. Każde z tych wydań miało miejsce po obszernej nowelizacji ustawy i obejmuje tym samym nowe, wcześniej nieuregulowane zagadnienia (np. wprowadzenie szczególnych przepisów o udzielaniu zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, uregulowanie zasad korzystania z podwykonawstwa, szczególne reguły udzielania zamówień na usługi społeczne, elektroniczną zamówień). Jest to najpełniejszy z komentarzy dostępnych na rynku. Jestem jego współautorem w 1/3.

- 2) *Ochrona konkurencji w prawie zamówień publicznych* (Warszawa 2012), stanowiąca publikację rozprawy doktorskiej, analizująca rozwiązania prawne służące ochronie wykonawców ubiegających się o zamówienia publiczne przed uznaniowymi decyzjami zamawiających w toku nabywania świadczeń w oparciu o przepisy o zamówieniach publicznych oraz związkom przepisów o zamówieniach publicznych z przepisami o ochronie konkurencji, w tym konkurencji transgranicznej w rozumieniu Traktatu o Funkcjonowaniu UE oraz dyrektyw UE.
- 3) *Zmiany w Prawie zamówień publicznych Nowelizacja z dnia 22 czerwca 2016 r.* – opracowanie zbiorowe pod moją redakcją, które stanowi analizę zmian w przepisach o zamówieniach publicznych wskutek wdrożenia do prawa polskiego nowych dyrektyw UE dotyczących udzielania zamówień publicznych (dyrektywa 2014/23UE. 2014/24UE oraz 2014/25UE). Była to najszersza nowelizacja prawa zamówień publicznych, jaka miała miejsce od jego uchwalenia. Publikacja omawia, kluczowe zagadnienia i instytucje wdrażane do polskiego porządku prawnego, stanowi próbę rozstrzygnięcia wątpliwości powstających na tle wdrożenia przepisów UE, przedstawia sugerowane zasady wykładni poszczególnych przepisów.

W opracowaniach szczegółowych, skupiam się na poszczególnych zagadnieniach z zakresu prawa wyodrębniając następujące obszary, stanowiące przedmiot moich zainteresowań badawczych:

1. Zasady prawa zamówień publicznych

Artykuły dotyczące zasad udzielania zamówień dotyczą zarówno zasad wskazanych wprost w ustawie, obowiązujących od dnia jej wejścia w życie, jak i zasad, które dodano w toku licznych nowelizacji ustawy. Są to w szczególności zasad jawności, przejrzystości, uczciwej konkurencji, równego traktowania i

proporcjonalności. Ujmuję wśród tych publikacji także opracowania dotyczące elektronicznej zamówień, mimo iż obowiązku stosowania formy elektronicznej do czynności podejmowanych w toku postępowania o udzielenie zamówienia nie ujęto wprost w katalogu ustawowych zasad. Uważam jednak, że forma ta zastępując uznawany za zasadę obowiązek stosowania formy pisemnej zyskała w Prawie zamówień publicznych rangę zasady. Tematyki tej dotyczą poniższe publikacje:

- 1) O niektórych kontrowersyjnych przepisach nowego Prawa zamówień publicznych w Kwartalnik Prawo zamówień publicznych nr 4/2018
- 2) Zasada jawności w postępowaniu o udzielenie zamówienia a ochrona prawa do prywatności w: *Ius Novum* 3/2019
- 3) Elektroniczacja zamówień publicznych, w: *Radca Prawny* styczeń – luty 2019 (181) str. 23
- 4) Dostęp do informacji prawnej, a zamówienia publiczne w: *Finanse Komunalne* 3/2019 str.72
- 5) Elektroniczacja zamówień - rozporządzenie w sprawie środków komunikacji elektronicznej w: *Zamówienia Publiczne Doradca* 9/2017, str.11
- 6) Zasada proporcjonalności w zamówieniach publicznych w *Przetargi publiczne* 3/2017, str.8

Zasady prawa zamówień publicznych znajdują swoje umocowanie w przepisach Konstytucji. Każdy z wymienionych artykułów omawia więc podjętą w nim tematykę w z uwzględnieniem konstytucyjnego umocowania omawianej zasady. Publikacja w czasopiśmie *Ius Novum* odnosi się do konstytucyjnej zasady prawa do prywatności w kontekście zasady jawności w życiu publicznym oraz szczególnej zasady jawności w zamówieniach publicznych. Omawiana w publikacji zamieszczonej w przetargach publicznych zasada proporcjonalności jest analizą orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dokonującego wykładni zasady proporcjonalności zawartej w art. 31 ust 3 Konstytucji. Odnosząc ją do przepisów o zamówieniach publicznych wskazują na zakres czynności, w których stosowanie zasady proporcjonalności ma szczególnie istotne znaczenie oraz skutki jej wprowadzenia do ustawy. Zamawiający w procedurze udzielania zamówień to zgodnie z orzecznictwem TSUE emanacja Państwa, a zasada proporcjonalności ogranicza jego swobodę w tworzeniu warunków przetargowych podobnie jak ogranicza ustawodawcę w tworzeniu prawa. Jest jednocześnie ograniczeniem zasady swobody umów (kształtowania wzorców umów), mimo iż przepisy Kc co do zasady stosuje się do umów w sprawie zamówień

publicznych. W tym obszarze tematycznym zawierają się także publikacje dotyczące źródeł prawa(krajowego i unijnego) o szczególnie istotnym znaczeniu dla systemu zamówień publicznych oraz artykuł o wzajemnych relacjach przepisów o obowiązku publikacji aktów prawa oraz przepisów o nabywaniu przez sektor publiczny, który jest do zapewnienia obywatelom dostępu do źródeł prawa, usług sektora prywatnego, które w praktyce ten dostęp realizują.

2. Przygotowanie i przebieg postępowania o udzielenie zamówienia

Tematyki tej dotyczy największa ilość przygotowanych publikacji i stanowi ona zasadniczy obszar moich zainteresowań badawczych. Ze względu na rozległość tematyczną, opracowania przedstawiam poniżej w podziale na węższe grupy tematyczne. Wszystkie z nich dotyczą fazy ubiegania się o zamówienie publiczne.

a) przygotowanie postępowania

Zagadnieniom tym poświęcam publikacje:

- 1) Wykorzystanie forfajtingu w zamówieniach publicznych jednostek samorządu terytorialnego w: *Finanse Komunalne* 4/2019
- 2) Zatrudnienie osób niepełnosprawnych przy wykonywaniu zamówień publicznych w: *Monitor Zamówień Publicznych* 2/2019, str. 4
- 3) Wymóg zatrudnienia pracowniczego przy wykonywaniu zamówienia publicznego w: *Kwartalnik Prawo zamówień publicznych* 1/2017, str. 31
- 4) Kluczowa część zamówienia w zamówieniach *in house* na odbiór i zagospodarowanie odpadów w: *Zamówienia Publiczne Doradca* 1/2017, str. 56
- 5) Opis przedmiotu zamówienia w przedsięwzięciach informatycznych w: *Zamówienia publiczne w ramach VII osi POIG - zbiór doświadczeń*. Warszawa 2013,
- 6) Ustalanie wartości zamówień związanych z zatrudnianiem osób do obsługi projektów unijnych, (udział 50%) w: *Vademecum Przetargów Publicznych* 1/2012 str. 76

W poszczególnych publikacjach analizuję zarówno ogólne zasady sporządzania opisu przedmiotu zamówienia takie jak zakaz dyskryminacji określonych producentów, wykonawców, rozwiązań technicznych czy produktów, jak i szczegółowe zagadnienia dotyczące poszczególnych rodzajów zamówienia (np. sfery informatyki, robót górniczych). Badam także stosowanie określonych

szczegółowych przepisów wiążących w przypadku wszystkich zamówień, lecz nakierowanych na osiągnięcie innego niż podstawowy (konkurencyjność zakupu) rezultatu udzielenia zamówienia – np. celów społecznych. Tym zagadnieniem poświęcam artykuły dotyczące narzuconego przez ustawodawcę wymogu zatrudnienia pracowniczego przy realizacji zamówień a także uprawnienia zamawiających do żądania od wykonawcy zatrudniania przy ubieganiu się o zamówienie i wykonywaniu umowy osób niepełnosprawnych. Publikacje dotyczące opisu przedmiotu zamówienia to:

b) badanie ofert i kryteria oceny ofert

Czynności badania i ceny ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz skutkom tych czynności poświęcam 9 publikacji:

- 1) Unieważnienie postępowania ze względu na interes publiczny, w: Zamówienia publiczne. Doradca, 1/2019, str. 11
- 2) Związanie ofertą a możliwość jej wyboru w przetargu publicznym, w Kwartalnik Prawo zamówień publicznych 3/2018,
- 3) Stawka VAT dla świadczeń kompleksowych w Monitor Zamówień Publicznych 8/2018, str. 18
- 4) Istotna część składowa ceny w Przetargi publiczne 2/2018, str. 8
- 5) Obniżenie przez wykonawcę ceny oferty w: Zamówienia Publiczne Doradca 10/2017, str. 42
- 6) Ocena ofert w procedurze odwróconej w Finanse Komunalne, 5/2017, str. 48
- 7) Zmiany dotyczące oceny ofert Zamówienia Publiczne. Doradca 9/2014, str. 16
- 8) Cena rażąco niska. Potrzeba poprawy rozwiązań, w: Zamówienia Publiczne. Doradca 5/2012, str.22

Celem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest zawarcie umowy, o czym przesądza definicja postępowania zawarta w art. 2 pkt 7a) ustawy Pzp. Od kilku lat orzecznictwo w sprawach zamówień publicznych prezentuje jednak rozbieżne poglądy o dopuszczalności wyboru w postępowaniu o udzielenie zamówienia oferty po upływie terminu związania tą ofertą. Spory poddane orzeczeniom KIO i sądów okręgowych kończą się odmiennymi orzeczeniami, a niepewność prawna pogłębia się. Sytuacji nie zmieniły nowelizacja przepisu ustawy dotyczącego skutków upływu terminu związania ofertą, a także postanowienie TSUE

zaangażowanego w rozstrzygnięcie problemu wskutek pytania prejudycjalnego Krajowej Izby Odwoławczej. Całkowicie sprzeczne poglądy polegają z jednej strony na uznaniu, że związanie ofertą nie jest dla jej wyboru niezbędne, a upływ terminu, w którym wykonawca jest ofertą związany, zwalniając wykonawcę z obowiązku zawarcia umowy, nie zwalnia jednak zamawiającego z obowiązku uwzględniania tej oferty w procedurze wyboru oferty najkorzystniejszej, z drugiej zaś – że upływ terminu związania ofertą powoduje brak oferty, a więc brak jest możliwości jej wyboru. Opowiadam się za brakiem możliwości wyboru oferty po upływie terminu związania ofertą. Z cywilnoprawnego charakteru oferty tj ze względu na art. 14 ustawy Prawo zamówień publicznych, wynika, że jej koniecznym konstrukcyjnym elementem jest związanie. Tej tematyce poświęcam przede wszystkim pierwszą z wymienionych niżej publikacji. Pozostałe dotyczą szczegółowych aspektów badania o oceny ofert, w tym nowych rozwiązań prawnych takich jak tzw. procedur odwrócona oceny ofert lub stosowania kryterium kosztu (tzw. kosztu finalnego) zamiast kryterium ceny podczas oceny ofert.

c) warunki udziału w postępowaniu

Publikacje dotyczące warunków udziału w postępowaniu są analizą zarówno wymagań formalnych (tzw. przesłanek wykluczenia z postępowania) takich jak opłacanie danin publicznych, niekaralność, brak ogłoszonej upadłości lub likwidacji, i inne, jak i wymagań merytorycznych – doświadczenia, dysponowania kompetentnymi osobami, środkami finansowymi czy środkami technicznymi. Są to:

- 1) Wspólny udział w postępowaniu wykonawców korzystających ze zwolnienia od podatku VAT w: Zamówienia Publiczne Doradca 11/2018, str. 34
- 2) Przynależność do grupy kapitałowej a wykluczenie z postępowania w: Przetargi publiczne 6/2017, str. 10
- 3) Warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia w: Zamówienia Publiczne Doradca 2/2017, str. 6
- 4) Weryfikacja przynależności do grupy kapitałowej w: Przetargi Publiczne Nr 10/2013 str.25,
- 5) Ocena zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia w świetle art. 22 ust. 5 Prawa zamówień publicznych i opinii Prezesa UZP w: Przetargi Publiczne Nr 5/2013, str.18

- 6) Postępowanie zamawiającego w sytuacji, gdy o zamówienie przez niego udzielane ubiega się kierownik zamawiającego w: Prawo finansów publicznych czerwiec – sierpień 2012, str. 41
- 7) Osoba fizyczna, jako wykonawca zamówienia publicznego w: Przetargi Publiczne Nr 4/2012, str. 8

Tematyka publikacji nie jest ograniczona się do badań nad formułowaniem warunków w tym ich najistotniejszej wymaganej ustawowo cechy tj proporcjonalności, lecz obejmuje także badania nad sposobem wykazywania spełnienia warunku przez wykonawców i zakresem dopuszczalnych prawem oczekiwań zamawiającego w tej kwestii. Omawiają dokumenty, które mogą być wymagane przez zamawiającego, a także najtrudniejszy w ostatnich latach problem tj dopuszczalność powołania się na potencjał tzw. podmiotów trzecich w celu wykazania, że wykonawca spełnia warunki udziału w postępowaniu. Nieprecyzyjnie a nawet niestarannie formułowane przepisy rodzą szereg niejasności i wymagają częstokroć decyzji o odejściu od językowej wykładni prawa i sięgnięcia po wykładnię celowościową oraz prounijną. W swoich publikacjach opowiadam się za całkowicie wyjątkowym pomijaniu jasnej wykładni językowej, wskazując, że nadużycie innych wykładni może prowadzić do podważenia zaufania do państwa.

Publikacje objaśniają także przesłanki wykluczenia z postępowania o charakterze krajowym (niezawarte w obligatoryjnych katalogach dyrektyw UE) takie jak np. przynależność do wspólnej grupy kapitałowej z konkurującym w toku przetargu wykonawcą. Krytycznie oceniam celowość tej przesłanki. Mimo słusznego zamiaru, jakim jest eliminacja zmów przetargowych nie sposób nie zauważyć, że po pierwsze z umowy przetargowe stosunkowo najrzadziej występują w obrębie grupy kapitałowej a więc przesłanka jest nieskuteczna (źle nakierowana), a pod drugie istniały i istnieją inne podstawy eliminacji uczestników z umowy z postępowania przetargowego. Ta przesłanka jest przykładem zbędnego formalizmu i nazbyt kazuistycznej regulacji zasad udzielania zamówień, co spotyka się z moją krytyką. Jednocześnie wskazuję jednak na zjawisko nadużywania przez wykonawców praw przyznanych im przepisami o zamówieniach publicznych. Przykładem jest publikacja dotycząca tworzenia wielopodmiotowych konsorcjów tworzonych wyłącznie w celu korzystania z podmiotowego zwolnienia z VAT w celu obniżenia kosztów podatkowych i zakłócenia konkurencji. Publikacje dotyczące omawianych zagadnień to:

d) procedury udzielania zamówień

Publikacje przedstawione poniżej dotyczą praw i obowiązków stron postępowania o udzielenie zamówienia w toku postępowania tj od chwili jego wszczęcia do zakończenia a także przesłanek dopuszczalności stosowania poszczególnych trybów udzielania zamówień. Są to:

- 1) Organizacja i zasady przeprowadzania konkursu w: Zamówienia Publiczne Doradca 3/2018, str. 6
- 2) W trybie z wolnej ręki w: Monitor Zamówień Publicznych 1/2017, str. 10
- 3) Składanie wniosków i ofert. Zamówienia Publiczne Doradca 8/2016, str. 54
- 4) Ubezpieczenia w Towarzystwie Ubezpieczeń Wzajemnych, a przepisy o zamówieniach publicznych, w: Prawo Asekuracyjne 3/2016, str. 51
- 5) Udzielanie zamówień na bankową obsługę budżetu jednostki samorządu terytorialnego w: Finanse Komunalne 10/2014, str. 40
- 6) Wady i błędy dokumentacji projektowej, a zamówienia dodatkowe w robotach budowlanych w Przetargi Publiczne 3/2014 str.29.

Tematyka dotycząca procedur udzielania zamówień to przede wszystkim dopuszczalność zastosowania określonych trybów wyboru wykonawcy (temu zagadnieniu poświęcam przede wszystkim artykuł o dopuszczalności stosowania trybu wyjątkowego – zamówienia z wolnej ręki). To także analiza istnienia i zakresu obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych do udzielania zamówień na szczególny przedmiot, np. taki jak ubezpieczenie majątkowe i ubezpieczenie OC, gdy ubezpieczycielem jest Towarzystwo, którego członkiem jest ubezpieczony. Prawo krajowe, które dopuszcza zawarcie takiej umowy z pominięciem procedur udzielania zamówień budząc istotne wątpliwości, co do zgodności z prawem UE poddałem analizie w publikacji w Prawie Asekuracyjnym. Pewne związki między prawem ubezpieczeniowym (oraz bankowym) rozważam także w publikacji na temat wadium w postępowaniu o udzielenie zamówienia wnoszonym w formie gwarancji. Ich forma, podmiot objęty gwarancją, okoliczności zapłaty a także skutek zmian w przepisach o zamówieniach publicznych dotyczących elektronicznej zamówień – forma gwarancji budzą nieustające kontrowersje w orzecznictwie, które staram się przedstawić opowiadając się przeciw zbyt sztywnemu rygoryzmowi niektórych poglądów, sprowadzających procedurę udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia do formułkowego procesu i zatracających sens takiego postępowania oraz istotę wadium, jaką jest

zabezpieczenie zobowiązania z oferty. Szczególną trudność przez szereg lat budziła także wzajemna relacja między przepisami ustawy o finansach publicznych o ustawą Prawo zamówień publicznych o możliwości (lub jej braku) konsorcjalnej bankowej obsługi budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Opowiadam się za całkowitą dopuszczalnością wykonywania tej obsługi przez konsorcjum kilku banków (artykuł w Finansach Komunalnych).

Procedurą udzielania zamówienia sensu stricte nie jest konkurs. Ponieważ jednak poprzedza on możliwość skorzystania z procedury z wolnej ręki i trybu negocjacji bez ogłoszenia na podstawie szczegółowej przesłanki, to de facto właśnie nagrodzeni uczestnicy konkursu są zwycięzcami przyszłej procedury udzielania zamówienia. Umieszczam więc konkurs wśród procedur udzielania zamówień i poświęcam mu jedno z artykułów, wskazując na liczne niejasności lub błędy ustawowe w przepisach, które go dotyczą oraz skutki tych błędów, w szczególności na niebezpieczeństwo zjawiska korupcji i ryzyko wpływu na wynik konkursu powiązań środowiskowych między jego uczestnikami a organizatorami.

3. Wykonywanie umów w sprawie zamówień publicznych

Zainteresowanie naukowe prawem cywilnym spowodowało przygotowanie szeregu publikacji dotyczących wykonywania umów w sprawie zamówienia publicznego, tj umów, do których stosuje się przepisy Kc, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Poniższe publikacje dotyczą zarówno przepisów Kc i ich relacji z przepisami o zamówieniach publicznych

- 1) Obowiązek zawarcia umowy finalnej – przegląd trudności interpretacyjnych, w: Kwartalnik Prawo Zamówień Publicznych nr 4/2018
- 2) Rozwiązania równoważne umów o zamówienie publiczne w: Budownictwo i Prawo 3/2018, str. 33
- 3) Zmiany w umowach w bieżącej praktyce zamówień publicznych w: Kwartalnik Prawo zamówień publicznych nr 4/2017, str. 21
- 4) Umowy o zamówienie publiczne. Stan obecny, stan przyszły w System Prawa zamówień publicznych Stan obecny i kierunki zmian, Wrocław, Toruń 2015,

Sfery prawa cywilnego i zakresu modyfikacji przepisów Kc przez przepisy szczególne ustawy Prawo zamówień publicznych dotyczy publikacja o ryczałtowym charakterze wynagrodzenia i dopuszczalności udzielania zamówień dodatkowych przy zastosowaniu tego rodzaju wynagrodzenia umownego ze współstosowaniem

przepisów szczególnych zawartych w prawie zamówień publicznych. Te przepisy szczególne to przede wszystkim ograniczona możliwość zmian umowy o zamówienie publiczne. Wytyczne, co do ustalenia granic dopuszczalności zmian w takiej umowie zakreślił TSUE w orzeczeniu C – 454/06, które stały się następnie podstawą do ukształtowania przepisów dyrektyw UE z roku 2014. Dyrektywy te wprowadziły po raz pierwszy możliwość zmian podmiotowych w umowach o zamówienie publiczne po stronie zamawiającego. Rozwiązaniom tym (a także rozwiązaniom w systemach prawnych niektórych krajów członkowskich stanowiącym wdrożenie dyrektyw) poświęcam artykuł w Kwartalniku Prawo zamówień publicznych nr 4/2017. Za kwestie niedostatecznie prawidłowo uregulowane uważam w nim relacje pomiędzy przepisami o przelewie długu i wierzytelności z Kc, a przepisami o zmianach podmiotowych w prawie zamówień publicznych. Podobnie niejasne są przepisy dotyczące przekształceń podmiotowych (łączenia i podziału spółek) w rozumieniu KSH a zmianami strony umowy o zamówienie publiczne.:

4. Podwykonawstwo i udział małych i średnich przedsiębiorstw w rynku zamówień publicznych

Odrębnym i stosunkowo nowym zagadnieniem poddanym szczególnej regulacji w przepisach o zamówieniach publicznych jest dopuszczalność i zasady wykonywania umów podwykonawczych oraz odpowiedzialność zamawiającego wobec podwykonawców. Poświęcam mu publikację:

- 1) Możliwości wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych nieobjętych przepisami dyrektyw UE w: Potrzeby i kierunki zmian w Prawie Zamówień Publicznych, red. M Stręciwilk, A Dobaczewska, Warszawa 2018,
- 2) Podwykonawstwo w zamówieniach publicznych w: Monitor Zamówień Publicznych 4/2017, str. 23
- 3) Weryfikacja podwykonawców w nowelizacji Pzp Zamówienia Publiczne Doradca 6/2016, str. 42
- 4) O skutecznej weryfikacji potencjału deklarowanego przez osobę wspierającą wykonawcę ubiegającego się o zamówienie publiczne w: Kwartalnik Prawo zamówień publicznych nr 3/2015, str. 34
- 5) Wybór podwykonawcy zamówienia publicznego w: Kwartalnik Prawo zamówień publicznych nr 1/2015, str. 25

- 6) Podwykonawstwo w zamówieniach publicznych w: Kwartalnik Prawo zamówień publicznych nr 2/2014, str. 105
- 7) Nowelizacja Prawa zamówień Publicznych. Projekt zmian w zakresie podwykonawstwa, w: Zamówienia Publiczne. Doradca Nr 3/2013, str. 31
- 8) Podwykonawstwo w zamówieniach publicznych. Ocena zmian, w: Zamówienia Publiczne. Doradca Nr 5/2012, str. 8

Badania nad podwykonawstwem przedstawiane w w/w publikacjach dotyczyły zarówno fazy udzielania zamówienia jak i jego wykonywania. Obejmowały badanie uprawnień zamawiającego do weryfikacji podmiotowej podwykonawców proponowanych w ofercie wykonawcy, obowiązek i sposób wykazywania podwykonawstwa w ofertach, prawo zamawiającego do wymagania określonej treści umów podwykonawczych, solidarną odpowiedzialność zamawiającego i wykonawcy za zapłatę wynagrodzenia podwykonawcy i relację przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych do podobnych rozwiązań przyjętych w Kc. Wszystkie te rozważania prowadzono z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej i orzeczeń TSUE dotyczących ograniczania podwykonawstwa w zamówieniach publicznych i jego skutków dla zasad traktatowych. Z zagadnieniem podwykonawstwa wiąże się ściśle tematyka udziału małych i średnich przedsiębiorstw w rynku zamówień publicznych, gdyż skala zamówień częstokroć uniemożliwia im bezpośrednie uzyskanie przez MSP. Analiza rozwiązań prawnych i *postulaty de lege lata* oraz *de lege ferenda*, działań, które mogłyby zwiększyć ten udział zgodnie z wolą ustawodawcy unijnego wyrażoną w preambułach do dyrektyw 2014/24UE oraz 2014/25 UE, zawarłem w szczególności w ostatniej z niżej wymienionych publikacji.

5. System środków ochrony prawnej w zamówieniach publicznych

Ostatnią i najistotniejszą publikacją z tego zakresu jest publikacja przedstawiona, jako osiągnięcie naukowe w rozumieniu art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. „o stopniach i tytule naukowym....,” tj. Prawo do sądu w zamówieniach publicznych, Warszawa, Wolters Kluwer 2018, Ponadto środki ochrony prawnej były przedmiotem analizy w publikacjach:

- 1) Postulaty legislacyjne dotyczące ukształtowania systemu środków ochrony prawnej i organów orzekających w sprawach zamówień publicznych, Uniwersytet Zielonogórski (przekazano do druku)

- 2) O potrzebie usprawnienia środków ochrony prawnej w: Kwartalnik Prawo zamówień publicznych nr 1/2016, str. 27
- 3) Dotrzymanie terminu na wniesienie odwołania, w Przetargi Publiczne (udział 50%) 6/2015, str. 42
- 4) Krajowa Izba Odwoławcza w systemie ochrony konkurencji w Zamówienia Publiczne. Doradca Nr 12/2012, str. 52

W publikacjach rozważam rolę i pozycję ustrojową organów powołanych do zapewnienia ochrony prawnej uczestnikom postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, charakter prawny procedury odwoławczej opowiadając się za utrzymaniem cywilnoprawnego charakteru tej procedury i argumentacją przeciw regulacji administracyjnoprawnej. Wskazuję także na wątpliwości dotyczące rozwiązań przyjętych w prawie krajowym, co do zgodności z niektórymi wymaganiami przepisów prawa UE, w szczególności w zakresie obliczania terminów na wnoszenie odwołań.

6. Funkcjonowanie systemu zamówień publicznych

Cześć spośród publikacji poświęciłem zagadnieniom funkcjonowania systemu zamówień publicznych w szerszym ujęciu tj ulokowaniu tych przepisów w systematyce prawa oraz sprawności funkcjonowania przyjętych rozwiązań, ich wpływowi na gospodarkę oraz możliwości uzyskania wiedzy o skuteczności rozwiązań na podstawie przepisów ustanawiających obowiązki sprawozdawcze. Podstawową publikacją z tego zakresu jest monografia przygotowana w oparciu o pracę doktorską. Ponadto są to analizy sprawozdań rocznych Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych przedstawiane w artykułach. Poniżej przedstawiam zestawienie publikacji z tego zakresu (w tym ważniejszych publikacji popularyzujących naukę :

- 1) Ochrona konkurencji w zamówieniach publicznych, Warszawa, Wolters Kluwer 2012 (publikacja pracy doktorskiej)
- 2) Wnioski i rekomendacje ze sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2013 r. Zamówienia Publiczne. Doradca Nr 8/2014, str. 36 (artykuł popularnonaukowy)

- 3) Czego nie wiemy o systemie zamówień publicznych w: Zamówienia Publiczne. Doradca Nr 7/2012, str. 26 (artykuł popularnonaukowy)

Obszarem moich prac badawczych jest także prawo UE, w tym podstawy prawne wydatkowania środków z funduszy strukturalnych. W publikacjach:

- 1) Kontrola kwalifikowalnych wydatków ze środków UE, w: Wymiar wolności w prawie administracyjnym, red. M. Rogalski, Warszawa 2018,
- 2) Zamówienia publiczne w projektach UE w: Zarządzanie Projektem Europejskim wydanie II red. M Trocki, B. Grucza, PWE Warszawa 2015,
- 3) Korekty finansowe, jako element systemu kontroli wydatkowania środków europejskich w Gmina (147) /2013 (część 1), (148) /2013 (część 2) oraz (149) cz. 3 str. 39.

- poddawałem analizie przepisy rozporządzeń UE dotyczących kwalifikowalności wydatków tj rozporządzenia 1083/2006WE oraz rozporządzenia 1303/2013UE. Niespójność z przepisami prawa krajowego, w szczególności odmienne niż w Kc ujęcie szkody były podstawą formułowania wniosków we wszystkich tych publikacjach. Wspomniane publikacje (szczególnie dwie części artykułu opublikowanego w miesięczniku Gmina) poddają krytycznej analizie brak poszanowania dla systemu konstytucyjnych źródeł prawa w toku tworzenia zasad kontroli nad wydatkami ze środków UE, w szczególności poprzez próby nadawania mocy wiążącej ze skutkiem *erga omnes* tzw. wytycznych ministra właściwego ds. rozwoju. Rozważam także dopuszczalność nakładania sankcji umownych w postaci pomniejszenia dofinansowania przewidzianego w umowie u przyznaniu środków, bez ustalenia faktycznej wielkości uszczerbku w budżecie UE, mimo iż to właśnie ta szkoda jest ustawową (wynikającą ze wspomnianych rozporządzeń UE) podstawą obniżenia wysokości wsparcia. Te krytyczne oceny wpisując się w znacznie powszechniejszą krytykę tego sposobu stosowania prawa, w tym krytykę wyrażaną w orzecznictwie, przyczyniły się do zmiany postrzegania charakteru wytycznych ministra i uznanie ich, co najwyżej za część umowy cywilnoprawnej między instytucją przekazującą środki finansowe a beneficjentem, a nie przepisy prawa.

Prawa europejskiego dotyczą także niektóre publikacje z zakresu zamówień publicznych. Dotyczą one prounijnej wykładni prawa orzecznictwa TSUE i jego

wpływu na praktykę stosowania prawa w kraju oraz zasad implementacji przepisów UE. Publikacje z tego zakresu to:

- 1) Powiązania ekonomiczne zamawiającego i wykonawcy, jako przesłanka niekonkurencyjnego udzielenia zamówienia publicznego w prawie krajowym i prawie UE W Prawo Europejskie w Praktyce nr 7-8/2018, str. 31
- 2) Czy zamawiający jest zobowiązany do stosowania wprost prawa unijnego zawartego w dyrektywach, jeśli stoi ono w sprzeczności z przepisami funkcjonującymi w prawie krajowym w Przetargi publiczne 8/2018, str. 40
- 3) Nowe dyrektywy o zamówieniach publicznych. Zamówienia Publiczne Doradca 6/2015 (wyd. specjalne, publikacja pokonferencyjna),
- 4) Zamówienia Publiczne w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej - lata 2010-2016, (red.) Warszawa 2016,

Pomoc publiczna

W moim dorobku naukowym znajdują się także opracowania dotyczące pomocy publicznej. Najpoważniejsze pozycje dotyczące tej dziedziny prawa opublikowałem przed uzyskaniem stopnia doktora. Są to przygotowane dla UOKiK (wraz w współautorami opracowania. (1) Partnerstwo publiczno – prywatne, a pomoc publiczna, Warszawa, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, 2007, (2) Usługi użyteczności publicznej, a pomoc publiczna, Warszawa, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, 2007, (3) Podatki dochodowe i podatek akcyzowy, a pomoc publiczna, Warszawa, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, 2007.

Po uzyskaniu stopnia doktora problematyki pomocy publicznej dotyczył artykuł o dopuszczalności pomocy publicznej dla portów lotniczych:

- 1) Pomoc publiczna dla portów lotniczych w: Infolotnicze.pl <https://www.infolotnicze.pl/2018/09/25/pomoc-publiczna-dla-portow-lotniczych/>

Problematykę pomocy publicznej dla przedsiębiorców zarządzających portami lotniczymi cechują szczególne zasady niestosowane w innych obszarach życia gospodarczego i w mojej ocenie jest to jedyna dostępna obecnie w j. polskim publikacja z tego zakresu. Publikacja jest próbą rozróżnienia obszarów stanowiących działalność gospodarczą w przypadku operatora lotniska oraz obszarów wykonywania zadania publicznego nieobjętego zakazem pomocy publicznej i dopuszczalnych rekompensat z tytułu świadczenia usług ogólnego

interesu gospodarczego. Analizuje także dopuszczalność pomocy restrukturyzacyjnej, oraz pomocy bazującej na szczegółowych decyzjach Komisji Europejskiej dotyczących wsparcia dla zarządców lotnisk oraz wyłączeniach grupowych.

V. Plany naukowe

Obecnie jestem w trakcie przygotowywania publikacji dotyczącej dopuszczalności i zasad udzielania pomocy publicznej w sektorze kultury. Sektor kultury to nietypowe i nie zawsze nastawione na osiągnięcie zysku działania gospodarcze, a także działalność niestanowiąca całkowicie działalności gospodarczej, stąd zastosowanie w niej reguł pomocy publicznej ustanowionych z myślą o stosowaniu w „typowej” gospodarce i wobec przedsiębiorców jest niezmiernie skomplikowane. Jak dotąd jedynie decyzje Komisji Europejskiej oraz orzecznictwo TSUE podejmują to zagadnienie, a opracowań naukowych w zasadzie brak. Opracowanie powinno więc stanowić istotny wkład w postrzeganie przepisów o pomocy publicznej nie tylko w sektorze kultury, ale także zbliżonej do sfery kultury nauce i badaniach naukowych oraz dopuszczalności ich wsparcia, gdy pozostają w związku z działalnością komercyjną.

Po jej zakończeniu zamierzam zająć się wzajemną relacją między jawnością życia publicznego a ochroną tajemnicy ustawowo chronionej w toku ubiegania się o wykonanie oraz wykonywania zadań publicznych. Zagadnienie to mimo stosunkowo wielu orzeczeń SN, TSUE, oraz stosunkowo bogatej literatury wciąż pozostaje przedmiotem licznych kontrowersji a linia orzecznicza sądów nie została w pełni ukształtowana. Wydaje się więc niezbędne podjęcie kolejnej próby przedstawienia argumentów w dyskusji nad tym, która z tych wartości winna zyskać prymat i jakich konsekwencji należy oczekiwać w zależności od przyjętych rozwiązań.

Uczestnicząc w realizacji planów badań naukowych Katedry Prawa Administracyjnego WPiA Uczelni Łazarskiego będę członkiem zespołu przygotowującego Słownik Zamówień Publicznych – opracowanie o charakterze encyklopedycznym prezentujące ukształtowane przez ustawodawcę, ale także orzecznictwo oraz piśmiennictwo definicje pojęć istotnych w procedurze udzielania

zamówień publicznych, ich realizacji, a także w procedurach dotyczących odpowiedzialności osób uczestniczących w czynnościach udzielania i wykonawstwa zamówień. Przewiduje się, że słownik zaprezentuje kilkaset szczegółowo omówionych haseł.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'W. Dzierżanowski'.

Włodzimierz Dzierżanowski