

Poznań, 8 stycznia 2025 roku

dr hab. Jakub Pokrzywniak, prof. UAM

Wydział Prawa i Administracji

UAM w Poznaniu

**RECENZJA PRACY DOKTORSKIEJ PANI MGR ŻANETY URBANIAK
POD TYTUŁEM „ KONTRAKT MENEDŻERSKI W ZAMÓWIENIACH
PUBLICZNYCH”
PRZYGOTOWANEJ POD KIERUNKIEM
PANA DR. HAB. PROF. UEK RYSZARDA SZOSTAKA**

Niniejsza recenzja została opracowana na podstawie przedłożonej mi pracy doktorskiej Pani mgr Żanety Urbaniak pod tytułem „Kontrakt menedżerski w zamówieniach publicznych” przygotowanej pod kierunkiem Pana dr. hab. prof. UEK Ryszarda Szostaka.

Uprzedzając dalsze uwagi, już na wstępie pragnę stwierdzić, że praca zasługuje na pozytywną ocenę, a kwestie, które mogłyby być przedmiotem uwag czy zarzutów nie są liczne. Z powyższego wynika zwięzłość niniejszej recenzji.

1. Wybór tematu

Recenzowana rozprawa poświęcona jest zagadnieniu stosowania przepisów prawa zamówień publicznych do kontraktu menedżerskiego. Temat ten jest interesujący z teoretycznego oraz doniosły z praktycznego punktu widzenia, a ponadto nie został dotychczas w kompleksowy sposób opisany w literaturze. Wąskie ujęcie zagadnienia będącego przedmiotem pracy doktorskiej pozytywnie wpłynęło na jej wewnętrzną spójność. Mówiąc kolokwialnie, praca nie jest „przegadana”, co samo w sobie stanowi również wartość. Dobór tematu uznać zatem wypada za trafny i poprawny. Recenzowana praca bez wątpienia wzbogaci doktrynę prawa zamówień publicznych.

2. Cele pracy

W mojej ocenie drobnym mankamentem pracy jest brak dostatecznie jasnego i precyzyjnego określenia zagadnienia badawczego lub zagadnień badawczych we wstępie pracy. Wprawdzie Autorka wskazuje, że kluczowym efektem rozważań podjętych w pracy ma być odpowiedź na pytanie w jaki sposób należy

zakwalifikować umowę o zarządzanie (s. 14), w istocie jednak lektura rozprawy wskazuje, że jej cele są szersze i bardziej ambitne. Wszakże Autorka odpowiada również na pytania dotyczące obowiązku zastosowania przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych (dalej również jako „Pzp”) do zawarcia takiej umowy przez podmiot będący zamawiającym w rozumieniu przepisów Pzp, a także na pytanie dotyczące ograniczeń, jakich doznaje zasada swobody umów w przypadku zawierania kontraktu menedżerskiego przez zamawiającego, zarówno jeśli idzie o wybór kontrahenta, jak również o kształtowanie treści umowy. W istocie trzeba się jednak domyślać na podstawie analizy całej pracy, jakie cele postawiła przed sobą Doktorantka. Innymi słowy, w mojej ocenie brakuje jasnego i precyzyjnego określenia, wręcz „wylistowania”, wszystkich hipotez badawczych we wstępie pracy i następnie odniesienia się do nich w jej zakończeniu. Łatwiej byłoby wówczas ocenić, czy Doktoranta osiągnęła zakładane cele. Jest to jednak raczej uwaga porządkowa, a nie zarzut, który mógłby dyskwalifikować pracę.

3. Systematyka pracy

Praca składa się z siedmiu rozdziałów poprzedzonych wstępem i zwieńczonych zakończeniem. Rozdział I obejmuje rozważania o charakterze historyczno-prawnym, a także prawnoporównawczym, ponadto zawarto w nim uwagi na temat praktycznego wykorzystanie kontraktu menedżerskiego w zamówieniach publicznych, a także przypomniano zasady udzielania zamówień publicznych. Wydaje się, że obejmuje on zbyt dużo, do tego różnych zagadnień (w szczególności zaś kwestię zasad udzielania zamówień można by z niego wyłączyć). Rozdział II poświęcony jest analizie przedmiotu zamówienia na zarządzanie instytucją publiczną. W szczególności obejmuje on rozważania dotyczące pojęcia zarządzania i zakresu czynności oraz form działania menedżera, które się w nim mieszczą. Rozdział III dotyczy kształtowania treści

stosunku menedżerskiego. Rozdział IV poświęcony jest analizie obowiązków stron na gruncie kontraktu menedżerskiego; dotyczy on również zagadnień odpowiedzialności kontraktowej. W rozdziale V zaproponowano kwalifikację prawną kontraktu menedżerskiego. W rozdziale VI przeanalizowano postępowanie mające na celu udzielenie zamówienia publicznego na zarządzanie instytucją publiczną. Rozdział VII dotyczy zaś modyfikacji kontraktu menedżerskiego.

Układ pracy jest logiczny, czytelny i nie budzi istotnych zastrzeżeń (poza drobną uwagą do rozdziału I). Nie ma w niej zbędnych powtórzeń, nie ma również luk. Systematyka pracy jest dostatecznie szczegółowa i precyzyjna. „Poruszanie się” po pracy nie rodzi trudności. Objętość pracy również jest właściwa.

4. Język i redakcja pracy

Język dysertacji jest poprawny, dojrzały i staranny. Autorka wprawnie posługuje się nie tylko językiem prawniczym, ale też pisze w sposób jasny i łatwy dla odbiorcy. Nie ma w pracy, na szczęście, silenia się na uduchowienia językowe lub nadmierne skomplikowanie terminologii. Język pracy ułatwia, a nie utrudnia, jej lekturę i zrozumienie myśli Doktorantki. Jest to jej niewątpliwa zaleta.

Praca jest starannie zredagowana, ale zdarzają się drobne usterki językowe. Przykładowo: na stronie 103 mowa jest o „upraniach reglamentacyjnych menedżera”, na stronie 126 pojawia się sformułowanie „uprawniania kierownicze”, na stronie 137 mowa jest o „sprawozdaniu finansowanym”. Są to jednak drobne błędy o charakterze literówek, które w liczącej kilkaset stron pracy mogą się zdarzyć, mimo najbardziej starannej redakcji.

Ponadto w spisie treści zabrakło tytułu rozdziału VI. Jest to jednak również drobna usterka.

5. Źródła

Literatura powołana przez Autorkę jest imponująca. Rozważania Autorki są pełne nawiązań do literatury przedmiotu, a także do orzecznictwa. Przypisy zajmują niekiedy ponad połowę strony. Doktorantka czerpie nie tylko z literatury polskiej, ale również zagranicznej. Należy zauważyć że bibliografia liczy niemal 700 pozycji z piśmiennictwa! Wykorzystano w pracy ponad 300 orzeczeń sądów polskich oraz ponad 30 orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, tudzież orzeczeń sądów obcych! Niewątpliwie dowodzi to ogromnej pracowitości Doktorantki, jej erudycji i zaangażowania w stworzenie recenzowanej dysertacji. Niewątpliwie wymaga to docenienia.

6. Warstwa merytoryczna

Przechodząc do oceny warstwy merytorycznej rozprawy, należy stwierdzić, że stoi ona na wysokim poziomie, dowodząc dojrzałości naukowej Doktorantki. Wnosi nowe wartości do doktryny prawa zamówień publicznych.

Doktorantka wszechstronnie charakteryzuje kontrakt menedżerski, stwierdzając na podstawie swoich badań, że na podstawie takiej umowy menedżer – wykonawca zobowiązuje się do wykonywania w imieniu i na rzecz dającego zlecenie określonych czynności zarządczych jako czynności prawnych oraz faktycznych zorientowanych na usprawnienie funkcjonowania i polepszenie działalności (efektywności) powierzonego przedsiębiorstwa lub instytucji.

Wyróżnia ona dwa rodzaje kontraktów menedżerskich: zawierane z osobami, będącymi piastunami organów (członkami zarządów spółek kapitałowych) oraz zawierane z osobami spoza składu organów statutowych (s. 49-50). Ta druga grupa dotyczy np. zarządcy przedsiębiorstwa państwowego lub instytucji kultury. Należy zgodzić się z tezą, że ustawa Prawo zamówień publicznych będzie miała zastosowanie zarówno do zatrudnienia zarządcy niebędącego członkiem organu, jak i do zatrudnienia na podstawie kontraktu menedżerskiego osoby, która

zostanie powołana do pełnienia funkcji członka zarządu (s. 49-50, s. 77-78, s. 267).

Autorka analizuje sposób zawarcia kontraktu menedżerskiego, w przypadku gdy dający zlecenie jest zamawiającym na gruncie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Wskazuje na specyficzne obowiązki wynikające z tej ustawy, ograniczające w istocie zasadę swobody umów i umiejętnie odnosi je do specyfiki analizowanego typu umowy. Bez wątpienia trafna jest teza, że zawarcie kontraktu menedżerskiego przez podmiot będący zamawiającym w rozumieniu ustawy Prawo zamówień publicznych wymaga zastosowania jej przepisów. Nie sposób nie zgodzić się z rozważaniami zawartymi w pracy dotyczącymi przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w celu zawarcia kontraktu menedżerskiego, wyboru optymalnego trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, modyfikacji takiej umowy, czy też sposobu jej zakończenia.

Należy docenić również te rozważania, które – choć nie dotyczą wprost analizowanego problemu badawczego – stanowią niejako wstęp do dalszych analiz, a jednocześnie dowodzą dojrzałości i sprawności metodologicznej Doktorantki. Mam na myśli na przykład uwagi dotyczące metod kwalifikacji określonych umów jako umów nazwanych albo nie nazwanych, pojęcia umowy mieszanej, rozumienia zasad prawa, czy zagadnienia zobowiązań starannego działania i zobowiązań rezultatu. Rozważania te wchodzą w zakres klasycznej cywilistyki, są przemyślane, trafne, dobrze zakorzenione w dorobku doktryny. Jak wspomniano, stanowią one niejako tło dla analiz stanowiących właściwy przedmiot dysertacji, ale są bardzo potrzebne.

Pracę niewątpliwie wzbogacają również rozważania zakresu teorii zarządzania. Pozwalają one lepiej scharakteryzować przedmiot kontraktu menedżerskiego.

Są jednak również w recenzowanej pracy rozważania, które mogą rodzić pewne wątpliwości. Należy zacząć od uwag o charakterze historycznym. O ile nie budzi

wątpliwości nawiązanie przez Autorkę do wyróżnionych już w prawie rzymskim instytucji prawa prywatnego takich, jak *mandatum*, o tyle nie do końca jest jasne w jakim celu opisuje ona strukturę administracyjną starożytnego Rzymu. Kilka stron zajmuje opis rozmaitych urzędów, poczynawszy od kwestorów, konsulów poprzez edylów, cenzorów, *comesi*, etc. Jaki jest jego cel? Czy Doktorantka twierdzi, że prywatno-prawna instytucja, jaką jest umowa o zarządzanie ma swoje korzenie w urzędach nakierowanych na sprawowanie władzy w starożytnym Rzymie i realizację przede wszystkim celów publicznoprawnych (np. w zakresie poboru podatków)? Moim zdaniem teza ta jest wątpliwa. To samo dotyczy rozważań dotyczących zarządu państwem w średniowieczu. Czemu ma służyć analiza statusu urzędników takich jak skarbnik, cześnik, majordomus, kanclerz, sędzia nadworny, wojewoda, starosta, kasztelan, podkomorzy, wójt? Czy rzeczywiście umowa menedżerska wywodzi się z instytucji wykształconych w celu sprawowania administracji państwowej w zastępstwie króla lub księcia przez podległych mu urzędników? I to wydaje się dyskusyjne. Wydaje się, że niejako pomieszano kwestie ustrojowe z zagadnieniami prawa prywatnego, albo „na siłę” szukano genezy analizowanej instytucji.

Kolejna uwaga krytyczna dotyczy - w moim przekonaniu - niepotrzebnego, a dość obszernego charakteryzowania zagadnień dość oczywistych, które niewiele do niej wnoszą, biorąc pod uwagę jej przedmiot i cele. Na przykład chodzi o kilkustronicowy opis poszczególnych źródeł wewnątrzzakładowego prawa pracy. Związek tych rozważań z głównym celem pracy nie jest oczywisty.

Jeśli idzie o uwagi szczegółowe, to zastrzeżenia może rodzić brak precyzji, jeśli idzie o charakterystykę podmiotów zobowiązanych do stosowania prawa zamówień publicznych. Na stronie s. 78 Doktorantka zdaje się twierdzić, że do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych zobowiązana jest każda spółka, w której kapitale zakładowym uczestniczy Skarb Państwa. Jest to oczywiste uproszczenie, albowiem nie każda spółka kontrolowana przez Skarb Państwa ma

obowiązek stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że do katalogu zamawiających można zaliczyć np. spółki będące tzw. podmiotami prawa publicznego (art. 4 pkt 3 Pzp - inne, niż należące do sektora finansów publicznych, osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli jednostki sektora finansów publicznych lub inne państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot finansują je w ponad 50% lub posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego). Podobnie status zamawiającego mają kontrolowane przez państwo spółki udzielające zamówień sektorowych (art. 5 ust. 1 pkt 2 Pzp - inne, niż zamawiający publiczni, podmioty, które wykonują jeden z rodzajów działalności sektorowej, oraz na których zamawiający publiczni, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot wywierają dominujący wpływ, w szczególności: posiadają ponad połowę udziałów albo akcji lub posiadają ponad połowę głosów wynikających z udziałów albo akcji, lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego). Nie każda jednak spółka kapitałowa, w której udziały lub akcje ma Skarb Państwa ma obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. Trzeba przy tym zauważyć, że Autorka podaje w tym kontekście przykłady spółek, które wedle mojej wiedzy nie poczuwają się do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (PKN Orlen S.A.).

Powyższe wątpliwości, uwagi polemiczne, czy nawet krytyczne żadną miarą nie dyskwalifikują jednak recenzowanej dysertacji i nie zmieniają pozytywnej oceny jej warstwy merytorycznej.

7. Konkluzje

W konkluzji pragnę stwierdzić, że recenzowana rozprawa doktorska Pani mgr Żanety Urbaniak pod tytułem „Kontrakt menedżerski w zamówieniach publicznych” stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a także potwierdza ogólną wiedzę teoretyczną Doktorantki w dyscyplinie nauki prawne oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Uważam, że praca ta w pełnym zakresie spełnia zatem wymogi dla przyznania Pani mgr Żanecie Urbaniak tytułu doktora nauk prawnych.

dr hab. Jakub Pokrzywniak, prof. UAM