

KAROL KICZKA

Uniwersytet Wrocławski

## KARY PIENIĘŻNE W PRAWIE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Tematyka mienia publicznego należy do zagadnień węzłowych w nauce powszechnego prawa administracyjnego i prawa gospodarczego publicznego<sup>1</sup>. Zdaniem J. Bocia i A. Błasia nie da się ustalić bez zastrzeżeń wszystkich kwalifikacji i wszystkich klasyfikacji związanych z majątkiem publicznym. Akcentowana trudność w zakresie transparentnego przedstawienia odnośnego zagadnienia ma także swoje podłoże historyczne<sup>2</sup>. Jak wskazuje piśmiennictwo, na kontynencie europejskim jeszcze do przełomu wieków XVIII i XIX z własności nie wyprawdzano żadnych obowiązków. Własność była pewnym przywilejem jednostki, z którego płynęły dla niej tylko prawa<sup>3</sup>.

W nauce prawa gospodarczego publicznego A. Chełmoński<sup>4</sup> i M. Guziński<sup>5</sup> zasadnie przyjmują, że podmioty publiczne i ich organy zarządzające mieniem publicznym poddane są nie tylko normom prawa prywatnego, ale także ich zachowanie regulowane jest w pewnym zakresie przez prawo publiczne. W związku

<sup>1</sup> Por. F. Longchamps, *Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym*, „Przeгляд Prawa i Administracji”, Lwów 1939; E. Iserzon, *Prawo państwa do dysponowania kopalinami*, Acta Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 1957, nr 3; A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1972; T. Dybowski, *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2; N. Gajl, *Skarb Państwa*, Warszawa 1996; W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984; S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Zakopane 1998; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 92. Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach: 2007–2010 jako projekt badawczy.

<sup>2</sup> J. Boć, A. Błaś, *Majątek publiczny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 294.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 294; Zob. K. Bandarzewski, *Mienie komunalne*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 386; J. Szachulowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000.

<sup>4</sup> A. Chełmoński, *Administracja państwowa wobec skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd. Pani Profesor Teresie Rabskiej w czterdziestolecie pracy twórczej*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 133.

<sup>5</sup> M. Guziński, *Środki prawne w ustawie – Prawo zamówień publicznych (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Środki publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Wrocław 2007, s. 21.

z powyższym – w kontekście regulowania przez prawo publiczne zarządzania mieniem publicznym – można mówić o zarządzie mieniem publicznym jako swoistej funkcji państwa w społecznej gospodarce rynkowej. Przedmiotem omawianej funkcji są prawa majątkowe państwa, jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów publicznych, wykonywane przez ich organy. Wykonywanie wzmiankowanej funkcji przez państwo następuje w drodze określenia we właściwych aktach normatywnych dla tych podmiotów (ich organów) wzorców zachowań („zasad i reguł”)<sup>6</sup> przy realizowaniu praw majątkowych w ramach zarządzania mieniem publicznym. Te wzorce zachowań stanowią – co istotne – równocześnie punkt odniesienia do działań kontrolnych i nadzorczych wobec podmiotów zarządzających mieniem publicznym. Celem uwypuklanej funkcji kształtowanej normami prawa publicznego, przez określenie zasad i kryteriów zachowania w sferze zarządzania składnikami mienia, jest niewątpliwie ochrona mienia publicznego<sup>7</sup>. Możemy więc mówić o funkcji zarządu mieniem publicznym, realizowanej w odniesieniu do mienia publicznego – jak zasadnie przyjmuje literatura przedmiotu – jako działaniach faktycznych i prawnych wykonywanych na rzecz interesu publicznego<sup>8</sup>.

Podkreślić należy, że w nauce prawa gospodarczego publicznego A. Chełmoński przekonywająco wydziela zasadę *prawidłowego gospodarowania mieniem publicznym*. Treścią tej zasady jest, że cały obszar wykonywania praw majątkowych państwa i innych podmiotów publicznoprawnych przez organy władzy publicznej podlega ocenie według ustalonych – na poziomie konstytucyjnym – w prawie gospodarczym publicznym kryteriów legalności, celowości, gospodarności i rzetelności (art. 203 Konstytucji RP). Kryteria te są dla organu władzy publicznej dyrektywami działania, którymi powinien się kierować, gospodarując mieniem publicznym, mając na uwadze dobro publiczne i majątkowe interesy podmiotu, który reprezentuje. Realizacja zasady prawidłowego gospodarowania mieniem publicznym jest przedmiotem obszernej sfery przepisów prawa finansowego – prawa budżetowego zwłaszcza, a także przepisów pokrewnych, jak np. prawo dotyczące inwestycji publicznych, zamówień publicznych<sup>9</sup>.

W świetle powyższego przedmiotem niniejszego opracowania jest zarysowanie wybranych problemów prawnych, jakie wiążą się ze środkami (instrumenta-

<sup>6</sup> Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974; T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 3; K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989; Cz. Żuławska, *O zasadach prawa gospodarczego prywatnego*, [w:] *Zasady prawa gospodarczego. Materiały konferencyjne*, red. A. Śmieja, Wrocław 1999, s. 56; A. Chełmoński, *Zasady ogólne prawa publicznego*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003, s. 52.

<sup>7</sup> Zob. J. Boć, A. Błaś, *op. cit.*, s. 299.

<sup>8</sup> Zob. M. Guziński, *Zamówienia publiczne w realizacji funkcji zarządu mieniem publicznym*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 307.

<sup>9</sup> Zob. A. Chełmoński, *Zasady ogólne...*, s. 52.

mi) administracyjnoprawnymi – karami pieniężnymi – na gruncie prawa zarządu mieniem publicznym w dziedzinie Prawa zamówień publicznych<sup>10</sup>. W szczególności będziemy dążyć do zwrócenia uwagi na znamiona badanych kar pieniężnych, jako działań prawnych administracji gospodarczej, w kontekście niektórych twierdzeń nauki powszechnego prawa administracyjnego i prawa gospodarczego publicznego oraz stanowiska judykatury<sup>11</sup>.

## PODSTAWOWE ZNAMIONA KAR PIENIĘŻNYCH

Odpowiedzialność za naruszenie Pzp przez zamawiającego – niewykonywanie lub nieprawidłowe wykonywanie treści Pzp – nie jest kształtowana jednolicie<sup>12</sup>. Jak trafnie zauważa M. Guziński, naruszenie zasad, formy lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego przez jednostki sektora finansów publicznych i podmioty dysponujące środkami publicznymi jest traktowane jako nieprzestrzeganie dyscypliny finansów publicznych<sup>13</sup>. Tym samym wskazywane zachowanie podlega takim samym sankcjom jak każde naruszenie tej dyscypliny<sup>14</sup>. Zamawiający niemający statusu jednostki sektora finansów publicznych lub podmiotu dysponującego środkami publicznymi podlegają karze pieniężnej na zasadach wskazanych w art. 200–202 Pzp. Wskazywana odpowiedzialność nie wyłącza odpowiedzialności na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach prawa. W konsekwencji krąg odpowiedzialnych za naru-

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163, z późn. zm., określana dalej jako „Pzp”. Zob. J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003; A. Kuś, *Publicznoprawne pozatoryfowe i parytetowe instrumenty regulacji obrotu towarowego z zagranicą*, Bydgoszcz 2006.

<sup>11</sup> Zob. *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*. Materiały ze zjazdu specjalistów z zakresu prawa administracyjnego, red. K. Sobczak, Katowice 1976; *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.

<sup>12</sup> Wykorzystano niektóre ustalenia zawarte w publikacji: K. Kiczka, *Odpowiedzialność innych podmiotów*, [w:] *Prawo zamówień publicznych*, A. Borkowski, M. Guziński (red.), K. Horubski, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, W. Miemiec, M. Szydło, Wrocław 2008, s. 205.

<sup>13</sup> M. Guziński, *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005, s. 317.

<sup>14</sup> Zob. C. Kosikowski, *Odpowiedzialność za naruszenie reżimu prawnego finansów publicznych (nowa koncepcja)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 12; P. Kryczko, *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, 2005, s. 40; E. Chojna-Duch, *Nowelizacja ustawy o finansach publicznych jako pierwszy etap ich reformy*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 7; W. Miemiec, *Odpowiedzialność podmiotów sektora finansów publicznych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego*, [w:] *Prawo zamówień publicznych*, A. Borkowski, M. Guziński (red.), K. Horubski, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, W. Miemiec, M. Szydło, Wrocław 2008, s. 193.

szenie ustawy (Pzp) – na zasadzie kary pieniężnej – został definitywnie ustalany w treści art. 199 Pzp, który stanowi: przepisów niniejszego działu nie stosuje się do zamawiających, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 Pzp scharakteryzowanych w poprzednich częściach opracowania. Środki uzyskane z kar pieniężnych stanowią dochód budżetu państwa.

Wstępny przegląd dorobku doktryny daje uzasadnione podstawy do stwierdzenia, że kary pieniężne (sankcje ekonomiczne) są instrumentami – środkami prawnymi – prawa administracyjnego oraz prawa gospodarczego publicznego<sup>15</sup> i stanowiły wielokrotnie przedmiot zainteresowania doktryny<sup>16</sup>. Aktualnie pozostaje w związku z powyższym dokonane uprzednio ustalenie J. Jendrośki: „W obowiązującym ustawodawstwie polskim niektóre organy administracyjne i finansowe zostały upoważnione do wymierzania kar pieniężnych podmiotom im niepodporządkowanym”<sup>17</sup>.

Analiza wypowiedzi sądownictwa konstytucyjnego o dopuszczalności stosowania administracyjnych kar pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, nie budzi wątpliwości w świetle obowiązujących rozwiązań ustrojowych<sup>18</sup>. Co więcej to, jaki sąd w rozumieniu Konstytucji RP czy organ administracji publicznej orzeka w konkretnych sprawach mających za przedmiot nałożenie kar pieniężnych, jest kwestią wyboru o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnoprawnym<sup>19</sup>. Kary pieniężne mogą być – i zazwyczaj są – także konsekwencją wydanej decyzji administracyjnej (nakładane w drodze decyzji administracyjnej), która podlega na żądanie uprawnionego podmiotu kontroli sądownictwa administracyjnego. Administracyjne kary pieniężne – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny – są to w istocie środki mające na celu mobilizowanie

<sup>15</sup> Zob. *Środki publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Wrocław 2007; M. Górka, *Kary finansowe nakładane na państwa członkowskie UE na podstawie art. 228, Traktatu WE*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 5.

<sup>16</sup> Zob. J. Jendrośka, *Karne zabezpieczenie wykonania dyrektyw administracyjnych*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978, s. 296; Z. Kmiecik, *Charakter prawny orzeczeń w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej a koncepcja sankcji administracyjnej*, „Glosa” 1997, nr 11, s. 1; M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym: w ustawie o ochronie konkurencji, w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2001, s. 11; Z. Leoński, *O istocie tzw. kar administracyjnych*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 354; M. Mazurkiewicz, *Sanckje prawno-finansowe*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. I: *Instytucje ogólne*, red. M. Weralski, Wrocław 1982, s. 348; M. Stahl, *Sanckje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 651.

<sup>17</sup> J. Jendrośka, *Administracyjne kary pieniężne*, Przegląd Prawa i Administracji XIV, Acta Universitatis Wratislaviensis No 518, Wrocław 1988, s. 7.

<sup>18</sup> Zob. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r.*, sygn. P 19/06, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2007, nr 1, poz. 2.

<sup>19</sup> Zob. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2002 r.*, sygn. P 12/01, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2002, nr 4, poz. 50. Zob. Z. Kmiecik, *Głębokość orzekania w sprawach objętych kognicją sądów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 4.

podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa. Wobec tego sankcje administracyjne (w tym kary pieniężne) – stosowane automatycznie, z mocy ustawy – mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne<sup>20</sup>. Istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów wynikających z prawa (w tym Pzp).

Kara pieniężna jako odmiana sankcji administracyjnej nie jest sankcją w rozumieniu prawa karnego. Przesłanką konstruowania odpowiedzialności różnej od odpowiedzialności karnej jest legitymacja ustawodawcy do represjonowania bezprawia z tytułu samej niesubordynacji wobec porządku prawnego, w oderwaniu od warunku czynu, winy i podziałów na klasyczne rodzaje odpowiedzialności oraz poza ustawami karnymi (tzw. obiektywna koncepcja odpowiedzialności)<sup>21</sup>. Proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Kara pieniężna nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej.

Kary pieniężne, w świetle utrwalonego orzecznictwa, jako forma sankcji administracyjnych są swoistą postacią odpowiedzialności prawnej polegającej na stosowaniu tychże kar pieniężnych, które nie mają charakteru grzywny. Mogą one być stosowane niezależnie od przewidzianych w tych sytuacjach sankcji karnych: kar aresztu lub grzywnien<sup>22</sup>.

Wymierzanie kar pieniężnych zwłaszcza przez organy administracji publicznej i weryfikowanie nałożonych kar pieniężnych wywoływało kontrowersje z punktu widzenia realizacji konstytucyjnego prawa jednostki do sądu w demokratycznym państwie prawnym. Prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd na żądanie zainteresowanego. Do legislatury należy określenie sądu, który uważa za najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju spraw. Wymierzenie kary pieniężnej w drodze decyzji administracyjnej, która – zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz.U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.) – podlega zaskarżeniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W świetle poglądów Trybunału Konstytucyjnego, w wypadku gdy ustawa przewiduje skargę do sądu administracyjnego, konstytucyjne prawo do sądu jest zachowane bez względu na to, że zakres

<sup>20</sup> Zob. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 2006 r.*, sygn. SK 52/04, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2006, nr 1, poz. 6.

<sup>21</sup> Zob. B. Mik, *Charakter prawny odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w świetle ustawy z 28 października 2002 r.*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 7–8, s. 67; M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 4, s. 124.

<sup>22</sup> Zob. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 2006 r.*, sygn. SK 52/04, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2006, nr 1, poz. 6; A. Bator, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (Artykuł recenzyjny), „Państwo i Prawo” 2006, nr 10.

orzekania sądu administracyjnego, który bada tylko zgodność decyzji z prawem, jest węższy w porównaniu z zakresem orzekania sądów powszechnych<sup>23</sup>.

Kary pieniężne przewidziane w Pzp mają przede wszystkim swoje korzenie (implementacja) w prawie wspólnotowym (unijnym)<sup>24</sup>. Akcentowany składnik porządku prawnego przyjmuje, że w określonych przypadkach naruszenia przepisów krajowych właściwych dla zamówień publicznych państwa członkowskie zobligowane są do ustanowienia m.in. „innych kar”. Inne kary muszą być *skuteczne, proporcjonalne i odstraszające*. Inne kary obejmują m.in. nałożenie kar pieniężnych na instytucję zamawiającą<sup>25</sup>. Dolegliwość charakteryzowanych instrumentów prawa publicznego wyraża się także w tym, że: a) w świetle obowiązujących ustaw o podatkach dochodowych (od osób fizycznych; od osób prawnych) kary pieniężne nie mogą być zaliczone do podatkowych kosztów uzyskania przychodu (nie pomniejszają podstawy opodatkowania właściwym podatkiem dochodowym); b) podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym (trybie znamionym dla zobowiązań podatkowych).

## FORMA PRAWNA KAR PIENIĘŻNYCH

Na działalność administracji publicznej, jak przekonywająco wywodzi J. Jendrośka, składają się czynności faktyczne i formy prawne. Formy prawne dzielą się na akty prawa cywilnego (prywatnego) i akty prawa administracyjnego (publicznego). Wśród aktów prawa administracyjnego rozróżniamy akty generalne i akty indywidualne. Te ostatnie z kolei dzielą się na ugody i zaświadczenia oraz akty administracyjne, na które składają się decyzje administracyjne i postanowienia<sup>26</sup>.

Kara pieniężna przybiera postać decyzji administracyjnej, co wynika jednoznacznie z art. 202 ust. 1 Pzp, który stanowi: karę pieniężną nakłada Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: Prezes Urzędu) w drodze decyzji administracyjnej. Jest to decyzja administracyjna, o jakiej mowa w art. 104 Kodeksu postępowania

<sup>23</sup> *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2008 r.*, sygn. SK 75/06, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2008, nr 2, poz. 30.

<sup>24</sup> Zob. A. Sołtysińska, *Europejskie prawo zamówień publicznych*, Warszawa 2006; L. Kieres *Wspólnotowe prawo zamówień publicznych*, [w:] *Prawo zamówień publicznych*, A. Borkowski, M. Guziński (red.), K. Horubski, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, W. Miemieć, M. Szydło (red.), Wrocław 2008, s. 11; S. Dudzik, *Sposoby przekształcania prawa polskiego pod wpływem prawa europejskiego (na przykładzie prawa gospodarczego)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 5.

<sup>25</sup> Zob. art. 2e Dyrektywy Rady 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 (89/665/EWG) [Dz.U. UE L 89.395.33, z późn. zm.]. Zob. J. Zajadło, *Filozofia prawa międzynarodowego?*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 2.

<sup>26</sup> J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wrocław 2007, s. 87.

administracyjnego (forma procesowa załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej). Literatura przedmiotu i orzecznictwo rozróżniają decyzję administracyjną w znaczeniu ogólnym oraz decyzję administracyjną w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a. lub ogólnie postępowanie administracyjne). Każda decyzja administracyjna w rozumieniu k.p.a. jest decyzją administracyjną, ale nie wszystkie decyzje administracyjne są decyzjami w rozumieniu k.p.a. „Pojęcia decyzji administracyjnej i decyzji w rozumieniu k.p.a. nie pokrywają się w pełni nie tylko z uwagi na istnienie wyłączeń przedmiotowych. Niekiedy bowiem przepisy kodeksu przewidują formę postanowienia dla aktu będącego w istocie decyzją administracyjną, a więc aktem stosowania prawa materialnego i procesowego. Przykładem takim może być ustalenie opłat i kosztów postępowania (art. 264 § 1 k.p.a.), postanowienie o zatwierdzeniu ugody (art. 119 § 1 k.p.a.)”<sup>27</sup>.

Pzp nie wprowadza w zasadzie swoistych unormowań prawnych w przedmiocie postępowania administracyjnego (procedury administracyjnej) i elementów strukturalnych (składników) omawianej formy (postaci) działania administracji publicznej. Wyjątek w tym zakresie formułuje art. 202 ust. 2 Pzp, w którym przyjmuje się, że analizowanym decyzjom administracyjnym o nałożeniu kary pieniężnej nie można nadać klauzuli natychmiastowej wykonalności. Tym samym decyzja administracyjna o nałożeniu kary pieniężnej nie podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia administracyjnego środka zaskarżenia (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), a jego wniesienie do właściwego organu wstrzymuje wykonanie decyzji.

Charakteryzowana kara pieniężna z woli ustawodawcy przybiera więc postać szeroko rozumianego aktu administracyjnego<sup>28</sup>, którego odmianą jest właśnie indywidualny akt administracyjny (w odróżnieniu od generalnego aktu administracyjnego). Pojęcie aktu administracyjnego pierwotnie zostało sprecyzowane w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>29</sup> i jest „tylko pewną formą, pewnym kształtem, przez który chcemy umyślowo objąć działalność państwa”<sup>30</sup>. Rozwój teorii aktu administracyjnego wiąże się bezpośrednio z ochroną jednostki przed dowolnością rozstrzygnięć ze strony organów administracji publicznej. K.W. Kumaniecki przyjmuje, że akt administracyjny tworzy „stosunki faktyczne i nowe zindywidualizowane konkretne stany prawne w granicach obiektywnego porządku prawnego”<sup>31</sup>. T. Bigo stwierdza, że „akt administracyjny (czynność władcza) jest objawem woli organu administracyjnego [...] wywołuje zamierzone skutki, które są rezultatem tego objawu [...] i można go uchylić lub zmienić tylko przez

<sup>27</sup> M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 40.

<sup>28</sup> W. Chrościelewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 83 i n.

<sup>29</sup> M. Wykrzykowski, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1980.

<sup>30</sup> W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 77 i n.

<sup>31</sup> K.W. Kumaniecki, *Akt administracyjny*, Kraków 1913, s. 11.

co najmniej równorzędny akt administracyjny – *actus contrarius*<sup>32</sup>. Z kolei M. Zimmermann pisze: „Przez akty administracyjne rozumiemy działania prawne administracji państwowej, skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych<sup>33</sup>, oczywiście na podstawie obowiązujących przepisów prawnych<sup>34</sup>. J. Starościk określa akt administracyjny jako „czynność administrującego organu państwa, która stanowi opartą na ogólnie obowiązujących przepisach prawa, jednostronnie ustaloną normę, określającą prawnie konkretną sytuację adresata<sup>35</sup>. Zdaniem A. Błasia akt administracyjny jest konstrukcją prawną obejmującą taką postać działania organu administracji publicznej, za pomocą której organ ten, w oparciu o wyraźne przepisy ustawy i dokonane ustalenia stanu faktycznego, władczo i jednostronnie rozstrzyga o prawach i obowiązkach konkretnego adresata<sup>36</sup>. Natomiast K.M. Ziemiński pisze: „Akt administracyjny jako czynność prawna stanowi zmierzające do wywołania bezpośrednich skutków prawnych władcze, kierowane na zewnątrz administracji oświadczenie woli kompetentnego podmiotu wykonującego zadania z zakresu administracji publicznej, wyrażające rozstrzygnięcie co do konsekwencji prawnych, a więc konsekwencji normy bądź norm generalnych, dla zindywidualizowanego, tak od strony podmiotowej, jak i przedmiotowej stanu faktycznego, wyznaczającym zachowania w konkretnie określonych sytuacjach, w sposób bezpośredni wywołując zamierzony skutek prawny i w ten sposób załatwiający sprawę<sup>37</sup>”.

Omawiana decyzja administracyjna w sprawie nałożenia kary pieniężnej, jako odmiana indywidualnego aktu administracyjnego, jest aktem stosowania prawa gospodarczego publicznego przez właściwy organ administracji publicznej (Prezesa Urzędu). Podstawą prawną wydania decyzji administracyjnej w sprawie kary pieniężnej jest norma zawarta w przepisach prawa (Pzp) i adresowana być może do ściśle określonego adresata (pewna kategoria zamawiających). Decyzja administracyjna w sprawie nałożenia kary pieniężnej wypływa z materialnoprawnego przepisu ustawy (Pzp). Organ administracji publicznej wydający ten akt oraz procedura wydania tegoż aktu, jego skutki prawne określone są w ustawach. W związku z powyższym decyzja administracyjna w sprawie nałożenia kary pieniężnej to „kwalifikowany akt administracyjny<sup>38</sup>”.

<sup>32</sup> T. Bigo, *Prawo administracyjne*, cz. I: *Instytucje ogólne*, Wrocław 1948, s. 115 i n.

<sup>33</sup> Zob. *Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 3 sierpnia 1995 r. (III ARN 26/95)*, OSP 1996, z. 5, s. 242 i n.

<sup>34</sup> M. Zimmermann, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 325.

<sup>35</sup> J. Starościk, *op. cit.*, s. 163.

<sup>36</sup> A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 328.

<sup>37</sup> K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 516.

<sup>38</sup> Zob. W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. I: *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 312.



Decyzja administracyjna nakładająca karę pieniężną jest czynnością prawną: jednostronną, zewnętrzną i władczą w indywidualnej sprawie administracyjnej. Zewnętrzną, gdyż jej adresatem jest podmiot organizacyjny, prawnie i ekonomicznie niezależny od administracji publicznej (pewna kategoria zamawiających); jednostronną, ponieważ to tylko organ administracji publicznej w pełni samodzielnie orzeka o prawach i obowiązkach (wysokości kary pieniężnej) zamawiającego; władczą, gdyż towarzyszy jej domniemanie prawidłowości oraz jej wykonanie w pewnych przypadkach zabezpieczone jest przymusem administracyjnym (podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym).

Decyzja administracyjna nakładająca karę pieniężną, aby mogła wywrzeć przewidziany dla niej skutek prawny, musi zawierać pewne niezbędne elementy przewidziane w prawie<sup>39</sup>. Swoisty standard elementów decyzji administracyjnej przewiduje w art. 107 k.p.a., zgodnie z którym decyzja administracyjna powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.

Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, uzasadnienie prawne zaś – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględni ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania. Organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji również w wypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania czy ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny.

W kontekście powyższego istotne – dywersyfikujące – znamiona decyzji administracyjnej trafnie utrwała orzecznictwo sądowe, które przyjmuje: pisma organu administracyjnego zawierające rozstrzygnięcie w sprawie załatwionej decyzją administracyjną należy uznać za decyzję, mimo iż nie posiadają one w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 k.p.a., jeżeli zawierają minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów zaliczyć należy: 1) oznaczenie organu wydającego decyzję, 2) wskazanie jej adresata,

<sup>39</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2008.

3) rozstrzygnięcie w sprawie oraz 4) podpis osoby reprezentującej organ administracji. Brak któregokolwiek z tych elementów dyskwalifikuje zatem pismo organu jako decyzję. Decyzja administracyjna rozpoczyna swój byt prawny z chwilą doręczenia jej (ogłoszenia) adresatowi. Z tym momentem wiąże ona organ, który ją wydał, a adresatowi wskazuje, w jaki sposób będzie wpływać na jego prawa lub obowiązki. Jeżeli natomiast pismo, nazwane przez organ decyzją, nie zawiera jednego z wymienionych wyżej niezbędnych elementów decyzji, to mimo doręczenia go stronie postępowania nie wywiera ono skutków prawnych, ponieważ nie może zostać uznane za decyzję, a co najwyżej za jej projekt. W takim przypadku przyjęć trzeba, że decyzja nie została przez organ wydana. To, że w aktach sprawy znajdowała się decyzja podpisana przez osobę upoważnioną do jej wydania, nie ma żadnego znaczenia dla jej prawnego bytu, ponieważ decyzja ta w tej formie (z podpisem) nie dotarła do adresata<sup>40</sup>.

#### PROCEDURA NAKŁADANIA – WYMIARU – KAR PIENIĘŻNYCH W PZP

Kary pieniężne w Pzp nakłada Prezes Urzędu po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, w tym zwłaszcza postępowania dowodowego (wyjaśniającego) na zasadach określonych w k.p.a.<sup>41</sup> W rozwoju historycznym, jak podkreśla J. Jendrośka, wytworzyły się dwa modele organów orzekających: model sądowy, oparty na zasadzie niezawisłości sędziowskiej, i model administracyjny. W systemie organizacyjnym i funkcjonalnym administracji państwowej samodzielność organów administracyjnych, co eksponuje J. Jendrośka, zależy od pozycji ustrojowej danego organu<sup>42</sup>. Prezes Urzędu, prowadząc postępowanie w przedmiocie wydania decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną, związany jest zwłaszcza zasadami ogólnymi k.p.a., które rozwijają i zabezpieczają określone instytucje prawne ogólnego postępowania administracyjnego. Piśmiennictwo wśród tych zasad do pierwszoplanowych zasadnie zalicza konstytucyjną zasadę praworządności<sup>43</sup>. Zgodnie z tą zasadą organy administrujące w państwie powinny działać na podstawie przepisów prawnych (legalnie) i w całym postępowaniu obowiązane są stać na straży praworządności (art. 6 i 7 k.p.a.). Istotne znaczenie dla realizacji funkcji państwa prawnego ma sformułowana w art. 7 k.p.a. zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Także

<sup>40</sup> Zob. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lipca 1999 r. Sygn. akt I SA 1509/98 (LEX nr 48728).

<sup>41</sup> Zob. R. Mastalski, *Ustalenie podstawy wymiaru w polskim postępowaniu podatkowym*, Wrocław 1973.

<sup>42</sup> J. Jendrośka, *Organ w postępowaniu administracyjnym*, [w:] ZN WSPiA, Poznań 2005, nr 1, s. 15.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 38.

ustalona w art. 7 k.p.a. zasada prawdy obiektywnej ma w postępowaniu administracyjnym szczególnie doniosłe znaczenie, zobowiązuje bowiem organy administracyjne do podejmowania, przed wydaniem rozstrzygnięcia, wszelkich czynności koniecznych do ustalenia rzeczywistego stanu rzeczy. Z zasadą tą wiąże się ściśle, wyrażona w art. 10 k.p.a., zasada czynnego udziału strony w postępowaniu. Wyraża się ona głównie we współpracy strony przy ustalaniu stanu faktycznego i prawnego sprawy. Tym samym obie te zasady stanowią równocześnie zabezpieczenie realizacji zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Kolejną zasadą, przyjętą w art. 8 k.p.a., jest zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, która jest przejawem nie tylko zapobiegania biurokratyzmowi, ale przede wszystkim humanizowania stosunków między organami władzy a obywatelem we wszystkich fazach postępowania. Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa wiąże się bezpośrednio z określoną w art. 11 k.p.a. zasadą przekonywania stron o słuszności przesłanek, którymi kierował się organ przy wydawaniu decyzji<sup>44</sup>. Przestrzeganie w praktyce administracyjnej tych dwu zasad ma istotne znaczenie dla dobrowolnego wykonywania rozstrzygnięć administracji. Gwarancja i zabezpieczenie słusznego interesu strony mieszczą się także w zasadzie udzielania pomocy prawnej stronom postępowania (art. 9 k.p.a.): organy administrujące w państwie są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych mających wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków. Organy administrujące mają też obowiązek czuwania, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa<sup>45</sup>. Zasada udzielania pomocy prawnej stronom postępowania ze względu na duży zakres prawnej działalności administracji ma istotne znaczenie, a stanowiąc wyłom od tradycyjnej zasady *ignorantia iuris nocet* – jest jeszcze jednym przejawem humanizacji stosunków między państwem (reprezentowanym przez właściwy organ administracji publicznej) a obywatelem. Fundamentalne znaczenie ma zasada trwałości decyzji ostatecznych, i to zarówno dla ochrony nabytych praw strony, jak i dla ochrony całego porządku prawnego. Konsekwencją tej zasady jest niedopuszczalność zmiany treści decyzji, chyba że zachodzą okoliczności przewidziane przez obowiązujące prawo. Zasada dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.) wyraża się w tym, że każda sprawa administracyjna powinna być rozpatrywana przez dwie instancje, tj. przez organy I instancji, a następnie, w wyniku odwołania, przez organ II instancji. Powyższe jest konsekwencją konstytucyjnego prawa obywateli do odwołania. Dlatego też i decyzje wojewody, wydane w I instancji, podlegają weryfikacji w trybie odwołania, a co więcej – nawet decyzje organów naczelnych i centralnych (w tym: Prezesa Urzędu) wydane w I instancji podlegają ponownemu rozpatrzeniu (art. 127 § 3 k.p.a.). Zasada ugodowego załatwiania spraw polega na tym, że organy admini-

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 40. Zob. M. Zapała, *Zasada trwałości decyzji administracyjnej w orzecznictwie ETS*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 10.

<sup>45</sup> J. Jendrośka, *Organ w postępowaniu...*, s. 40.

stracyjne mają obowiązek nakłaniania stron postępowania do ugody, jeżeli mają one sporne interesy w sprawie (nie ma zastosowania przy nakładaniu kar pieniężnych w Pzp). Zasada zaskarżalności decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem (art. 16 § 2 k.p.a.) stanowi nie tylko przejaw pogłębiania praworządności, ale także istotną i skuteczną instytucjonalną formę ochrony praw obywateli. Niezależnie od przytoczonych ustaleń J. Jendrośki<sup>46</sup> należy się także przychylić do jego poglądu<sup>47</sup>, że oprócz zasad ogólnych wyodrębnionych w Rozdziale 2, Dział I k.p.a., a mających podstawowe znaczenie w całym postępowaniu administracyjnym (we wszystkich jego fazach), możemy jeszcze z dalszych przepisów ogólnego postępowania administracyjnego wyinterpretować tzw. zasady pomocnicze: swobodnej oceny dowodów, odformalizowania postępowania, jawności postępowania, odrębności postępowania administracyjnego. Nadanie zasadom postępowania administracyjnego charakteru norm prawnych oznacza, że są one obowiązujące dla administrujących w państwie organów.

Przeprowadzona przez W. Miemiec analiza odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>48</sup> w obszarze Pzp prowadzi do wniosku, że czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych w tym zakresie można podzielić na trzy podstawowe kategorie:

- zachowania dotyczące prowadzenia postępowania w sprawie o udzielenie zamówienia publicznego,
- czyny popełnione przy zawieraniu umowy o udzielenie zamówienia publicznego,
- dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do popełnienia wskazanych wyżej naruszeń dyscypliny finansów publicznych w związku z udzieleniem zamówienia publicznego wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązku w zakresie kontroli finansowej<sup>49</sup>.

Odmienne kształtowane jest zagadnienie odpowiedzialności za naruszenie Pzp w relacji do zamawiających nieobjętych odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przesłanki odpowiedzialności „na zasadzie kary pieniężnej” można, zgodnie z systematyką Pzp, podzielić na dwie grupy. Pierwsza z nich dotyczy sytuacji gdy zamawiający: 1) udziela zamówienia: a) z naruszeniem przepisów ustawy określających przesłanki stosowania poszczególnych trybów udzielenia zamówienia, b) bez wymaganego ogłoszenia, c) bez stosowania ustawy; 2) unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia z na-

<sup>46</sup> *Ibidem, passim*. Zob. M. Kamiński, *Konstytucyjne podstawy domniemania ważności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 9.

<sup>47</sup> J. Jendrośka, *Organ w postępowaniu...*, s. 41. Zob. J.P. Tarno, *Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 2.

<sup>48</sup> *Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.

<sup>49</sup> M. Miemiec, *op. cit.*, s. 193.

ruszeniem przepisów ustawy określających przesłanki unieważnienia; 3) dokonuje czynności przewidzianych w ustawie bez wymaganej zgody Prezesa Urzędu lub narusza przepisy ustawy dotyczące obowiązku przekazania zawiadomienia Prezesowi Urzędu oraz 4) dokonuje zmian w zawartej umowie z naruszeniem przepisów ustawy. Druga grupa przesłanek dotyczy sytuacji gdy zamawiający: 1) określa warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia w sposób, który utrudnia uczciwą konkurencję; 2) opisuje przedmiot zamówienia w sposób, który utrudnia uczciwą konkurencję; 3) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia z naruszeniem zasady jawności; 4) nie przestrzega terminów określonych w ustawie; 5) wyklucza wykonawcę z postępowania o udzielenie zamówienia z naruszeniem przepisów ustawy określających przesłanki wykluczenia; 6) odrzuca ofertę z naruszeniem przepisów ustawy określających przesłanki odrzucenia oferty; 7) dokonuje wyboru najkorzystniejszej oferty z naruszeniem przepisów ustawy – jeżeli naruszenie to (1–7) ma wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia.

Elementem dywersyfikującym wskazywane wyżej grupy przesłanek (art. 200 ust. 1 Pzp w relacji do art. 200 ust. 2 Pzp), niezależnie od ich merytorycznej treści (sensu) i miejsca w ciągu czynności faktycznych i prawnych odnoszących się do zamówienia publicznego, jest w szczególności kwalifikator: „jeżeli naruszenie to ma wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia”. Nie każde wystąpienie przesłanek z grupy drugiej (art. 200 ust. 2 Pzp) uzasadnia nałożenie kary pieniężnej na zamawiającego. Tylko wystąpienie naruszeń przewidzianych w art. 200 ust. 2 Pzp mające wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia uzasadnia nałożenie kary pieniężnej na zamawiającego (nazwijmy: naruszenia kwalifikowane – naruszenia istotne). Tak więc w zależności od określonego stanu faktycznego i stanu prawnego, będącego przedmiotem badania w ramach prowadzonego postępowania, ustalone będzie przez Prezesa Urzędu a) wystąpienie określonych naruszeń oraz ich b) wpływ (znaczenie) „na wynik” postępowania o udzielenie zamówienia. W toku prowadzonego postępowania administracyjnego Prezes Urzędu powinien stwierdzić w sposób jednoznaczny i niewątpliwy wystąpienie wymienianej wyżej – właściwej dla określonej sytuacji – przesłanki do nałożenia kary pieniężnej na zamawiającego.

Wysokość omawianej kary pieniężnej ustala się w zależności od wartości zamówienia. Decyzja administracyjna nakładająca karę pieniężną ma charakter „związanego” indywidualnego aktu administracyjnego. I tak jeżeli wartość zamówienia:

1) jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp – kara pieniężna wynosi 3000 zł;

2) jest równa kwocie lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp, a jest mniejsza niż 10 000 000 euro dla dostaw lub usług oraz 20 000 000 euro dla robót budowlanych – kara pieniężna wynosi 30 000 zł;

3) jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 10 000 000 euro dla dostaw lub usług oraz 20 000 000 euro dla robót budowlanych – kara pieniężna wynosi 150 000 złotych.

## KONTROLA DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH NAKLADAJĄCYCH KARY PIENIĘŻNE W PZP

System weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych zdaniem J. Jendrośki<sup>50</sup> – w tym decyzji administracyjnych nakładających karę pieniężną – stwarza prawną możliwość usunięcia zarówno wad istotnych, jak i wad nieistotnych decyzji administracyjnych. Usunięcie wad nieistotnych następuje w trybie rektyfikacji, który obejmuje sprostowanie i uzupełnienie treści rozstrzygnięć. Obydwa tryby nie są zamienne w usuwaniu wadliwości rozstrzygnięć, ale też nie wyłączają się wzajemnie<sup>51</sup>.

Weryfikacja rozstrzygnięć administracyjnych może nastąpić albo na wniosek, albo z urzędu. W II instancji weryfikacja następuje tylko na wniosek. Zagadnienie weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych rozpatruje się przede wszystkim z punktu widzenia środków prawnych, których istotę widzi się głównie w prawnej możliwości zakwestionowania czynności organów administracyjnych, przy czym dzieli się je na środki prawne w szerokim znaczeniu i środki prawne w ścisłym tego słowa znaczeniu. Środki prawne w szerokim znaczeniu przysługują każdemu na każdą czynność organów administracyjnych, a więc zarówno na czynności prawne (np. wydanie okólnika czy instrukcji), jak i na czynności faktyczne (np. na organizację pracy w urzędzie). Środki prawne w ścisłym znaczeniu przysługują od indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych, i to tylko kwalifikowanym podmiotom postępowania (stronom, prokuratorowi, organizacji społecznej)<sup>52</sup>.

Od decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną, wydanej w pierwszej instancji przez Prezesa Urzędu, stronie służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, do którego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji<sup>53</sup>. Odwołanie jest środkiem prawnym odformalizowanym, niewymagają-

<sup>50</sup> J. Jendrośka, *Organ w postępowaniu...*, s. 98 i n.

<sup>51</sup> Zob. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986; J. Borkowski, *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1.

<sup>52</sup> J. Jendrośka, *Organ w postępowaniu...*, s. 99; B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 15.

<sup>53</sup> Zob. B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980; A. Kabat, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 231; Z. Kmiecik, *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 1, s. 17.

cym osobnego uzasadnienia; wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Organem właściwym do rozpatrzenia odwołania jest organ wyższego stopnia. Tym samym wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie wymaga szczegółowego uzasadnienia<sup>54</sup>. Wystarczy, jeżeli z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wnosi się bezpośrednio do Prezesa Urzędu w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie. Przed upływem terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy decyzja nie ulega wykonaniu. Wniesienie wniosku o ponowne rozpatrzenie w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji. Jak wyżej podkreślano, decyzji nakładającej karę pieniężną nie może zostać nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

Zamawiającemu, niezadowolonemu z treści ostatecznej decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną, przysługują środki ochrony prawnej (środki zaskarżenia) wywołujące kontrolę sądownoadministracyjną decyzji. Kontrolę sądownoadministracyjną wykonują wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny<sup>55</sup>. Wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają wszystkie sprawy sądownoadministracyjne z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego. Do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie)<sup>56</sup>. Skargę (środek ochrony prawnej) wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji wydanej przez organ administracji gospodarczej drugiej instancji. Skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego może sporządzić samodzielnie zamawiający (brak przymusu adwokackiego). Zamawiający skargę wnosi w zasadzie do wojewódzkiego sądu administracyjnego (sądu pierwszej instancji) za pośrednictwem organu Prezesa Urzędu (tryb pośredni), którego decyzja w sprawie kary pieniężnej jest przedmiotem skargi. Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym i dodatkowo powinna zawierać: wskazanie za-

<sup>54</sup> Zob. Z. Kmiecik, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a. (Odwołanie czy rekonstrukcja?)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 3.

<sup>55</sup> *Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych*, Dz.U. Nr 153, poz. 1269, z późn. zm.; B. Gruszczyński, *Skarga kasacyjna w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 1, s. 17; S. Biernat, „Europejskie” orzecznictwo sądów polskich przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 2, s. 16.

<sup>56</sup> *Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Dz.U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.; B. Adamiak, *Prawo do sądu jako gwarancja wolności gospodarczej*, [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Prof. dr. hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004, s. 20; Z. Kmiecik, *Głębokość orzekania w sprawach objętych kognicją sądów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 4.

skarżonej decyzji; oznaczenie organu, który wydał decyzję; określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego<sup>57</sup>.

Od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna (środek odwoławczy) do Naczelnego Sądu Administracyjnego (sądu drugiej instancji). Skargę kasacyjną można oprzeć na naruszeniu prawa materialnego (błędna wykładnia lub niewłaściwe zastosowanie tego prawa) lub naruszeniu przepisów postępowania (mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy). Skargę kasacyjną, odmiennie od skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, sporządzić może wyłącznie uprawniony podmiot (przymus adwokacki)<sup>58</sup>. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia zamawiającemu odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. Skarga kasacyjna jest szczególnym pismem sądowym, które powinno zawierać wiele elementów przewidzianych prawem (podobnie jak skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego)<sup>59</sup>.

## WNIOSKI

Przeprowadzona wstępna analiza materii jurydycznych właściwych dla kar pieniężnych w Pzp dowodzi, że prawodawca w dziedzinie odnośnego fragmentu prawa zarządu mieniem publicznym sankcjonuje w pewnym zakresie naruszenia reguł („zasad”) prawidłowego zarządu mieniem publicznym instrumentami administracyjnoprawnymi. Normodawca wiąże nieprzestrzeganie publicznoprawnych wymogów prawidłowego zarządu mieniem publicznym, wynikających z prawa krajowego i unijnego (wspólnotowego), z odpowiedzialnością ustalaną i egzekwowaną w granicach porządku prawnoadministracyjnego<sup>60</sup>. Kary pieniężne przybierają postać decyzji administracyjnych w rozumieniu ogólnego postępowania administracyjnego. Nakładanie kar pieniężnych i następnie ich kontrola są przeprowadzane w warunkach – powiedzmy – typowych dla działań prawnych administracji publicznej. Akcentowany stan rzeczy, w świetle wzmiankowanych

<sup>57</sup> Zob. Z. Kmieciak, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 4, s. 31; B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Zakamycze 2005.

<sup>58</sup> Zob. J. Zimmermann, *Kilka dylematów nauki prawa administracyjnego w okresie europeizacji*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 96.

<sup>59</sup> Zob. Z. Kmieciak, *Konstytucyjność instytucji skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Glosa” 2007, nr 1; *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2008 r.*, sygn. akt SK 40/07, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2008, nr 6, poz. 101.

<sup>60</sup> Zob. J. Boć, *W sprawie zakresu administracyjnego prawa gospodarczego*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 2004, s. 53.



w doktrynie mankamentów środków zaskarżania służących stronie wobec decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne – w ramach jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) i postępowania sądowoadministracyjnego (skarga kasacyjna) – nie służy właściwie ochronie sytuacji prawnej zamawiającego (jednostki) w prawie publicznym demokratycznego państwa prawnego. Poczynione wyżej ogólne i wybiórcze z założenia ustalenia mają przede wszystkim na celu wywołanie dalszych pogłębionych i rzetelnych analiz oraz wielostronnej dyskusji naukowej w przedmiocie kar pieniężnych w Pzp. W szczególności należałoby zbadać znaczenie prawa wspólnotowego z obszaru prawa zamówień publicznych, jak i nagromadzonego na gruncie jego aplikowania doświadczenia prawnego, dla działalności krajowego organu administracji publicznej (Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych) w zakresie nakładania kar pieniężnych.