

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

270

Zamówienia publiczne – stan obecny i perspektywy



Redaktorzy naukowi

Tadeusz Kocowski

Janusz Kaspryszyn



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-286-4

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Maciej Guziński , Uczelnia publiczna jako podmiot zamówień publicznych (wybrane zagadnienia).....	9
Krzysztof Horubski , Zmiany składu konsorcjum w postępowaniu o udzielenie zamówienia oraz na etapie wykonywania zamówienia	24
Karol Kiczka , Uznanie administracyjne w Prawie zamówień publicznych....	38
Leon Kieres , Prawo zamówień publicznych – dziedzina prawa europejskiego, odrębny system regulacji oraz swoiste ujęcie problemów regulowanych..	54
Tadeusz Kocowski , Wspólni zamawiający oraz wspólni wykonawcy w systemie zamówień publicznych	74
Natalia Milostan , Zielone zamówienia publiczne jako polityka stosowana przy wyborze oferty	91
Piotr Schmidt , Błędna stawka podatku VAT jako błąd w obliczeniu ceny i powod odrzucenia oferty	105
Martyna Sługocka-Kolpaczyńska , Podstawy udzielenia zamówienia publicznego z wolnej ręki w świetle art. 67 ust. 1 pkt 3 – Prawo zamówień publicznych.....	121
Piotr Soroka , Zamówienia publiczne a wolność gospodarcza	131
Małgorzata Stręciwilk , Zatrzymanie wadium na podstawie art. 46 ust. 4a w świetle orzecznictwa	145
Mateusz Winiarz , Definicja postępowania o udzielenie zamówienia publicznego a zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przedmiocie zamówień publicznych	160

Summaries

Maciej Guziński , Public university as a subject of public procurement (selected problems).....	23
Krzysztof Horubski , Changes of the composition of a consortium in tender procedures and at the initial stage of contract performance	36
Karol Kiczka , Administrative discretion in the public procurement law	53
Leon Kieres , Public procurement law – the area of European law, the separate system of regulation and the specific approach to adjustable problems.....	73
Tadeusz Kocowski , Joint orderers and joint contractors in the system of public procurement	90

Natalia Miłostan , Green public procurement as the policy used in selecting an offer.....	104
Piotr Schmidt , Wrong tax rate as an error in the calculation of prices and the reason of tender rejection.....	120
Martyna Sługocka-Kolpaczyńska , Fundamentals of negotiated public procurement in the light of Art. 67 paragraph 1 point 3 – public procurement law.....	130
Piotr Soroka , Public procurement and economic freedom.....	144
Małgorzata Stręciwilk , Retainment of the tender deposit tender based on Article 46 paragraph 4a in the light of jurisprudence.....	159
Mateusz Winiarz , The definition of the procedure for awarding a public contract and the scope of liability for the breach of public finance discipline in the area of public procurement.....	173

Karol Kiczka

Uniwersytet Wrocławski

UZNANIE ADMINISTRACYJNE W PRAWIE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Streszczenie: W artykule przedstawiono pojęcie uznania administracyjnego oraz jego przełożenie na sferę zamówień publicznych. Problemem jest bowiem specyfika zamówień publicznych, które łączą elementy publicznoprawne i prywatnoprawne. Podkreśla się, że zastosowanie uznania administracyjnego w zamówieniach publicznych otwiera nowe perspektywy badawcze.

Słowa kluczowe: zamówienia publiczne, uznanie administracyjne, akt administracyjny.

1. Wstęp

Prawo zamówień publicznych¹ należy do kategorii ustaw czy szerzej stanowionych źródeł prawa, które skupiają i zespalają w swych wypowiedziach normatywnych konstrukcje (instytucje) jurystyczne wywodzące się z różnych gałęzi (dziedzin) porządku prawnego². Wzmiankowane zjawisko równoczesnego wdrażania przez normodawcę instytucji prawa publicznego i prawa prywatnego jest od dawna stwierdzane i badane w naukach prawnych³. Wykorzystywanie w określonym obszarze prawa

¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010, Nr 113, poz. 759 z późn. zm.) dalej: Pzp. Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach: 2007-2010 jako projekt badawczy.

² Por. F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, z. 16, s. 3; J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego*, Wrocław 1974; T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977; *Studia z prawa prywatnego gospodarczego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Ireneusza Weisa*, Zakamycze 2003; J. Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, Paryż 2011.

³ Por. A. Chełmoński [sen.], *Komercjalizacja polskich kolei państwowych jako zagadnienie prawne*, „Ruch Prawniczy i Socjologiczny” 1927, t. I, s. 40; B. Hełczyński, *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych na tle polskich przepisów prawnych*, Warszawa 1929; A. Chełmoński, A. Klein, *Rozwój instytucji prawnych w gospodarce państwowej*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 8-9, s. 56; K. Sobczak, *Polityka – prawo – ekonomia*, [w:] *Państwo. Prawo. Obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, J. Łętowski, W. Sokolewicz (red.),

różnych rodzajów norm prawnych, zarówno z punktu widzenia poznania naukowego (szczegółowych dyscyplin prawoznawstwa), jak i ich właściwości aplikacyjnych oraz egzekucyjnych, prowadzi do wieloaspektowych następstw w życiu prawnym.

Pogląd, iż wystarczającym wyznacznikiem sfery regulacji prawa administracyjnego, czy szerzej prawa publicznego, miałyby być wyznaczone przez ustawy kompetencje organów administracji, stał się nieadekwatny – jak trafnie zauważa J. Łętowski – choćby przez to, że określenie, iż pewien stosunek leży w „kompetencji administracji”, nie oznacza jeszcze wcale automatycznego uprawnienia organu do posłużenia się formą jednostronnego rozstrzygnięcia⁴. Polska teoria i praktyka administrowania, zdaniem J. Łętowskiego, bronią się jeszcze co prawda przed totalną akceptacją formy umowy administracyjnej, jest to jednak tylko kwestia czasu. Nieustannie rozszerza się obszar „trzeciego świata” między prawem cywilnym i administracyjnym, w którym zawodzi zarówno kryterium równości lub nierówności stron, interesu społecznego czy prywatnego, jak i obecności organu (reprezentanta) państwa. Wszystkie one funkcjonują „z wyjątkami”, tych wyjątków jest coraz więcej. Być może, pisze dalej J. Łętowski, trzeba więc przewartościować w sposób zasadniczy spojrzenie na problem gałęzi prawa i stosunków prawnych powstających w ich ramach. Pojęcia prawa cywilnego i administracyjnego, prawa publicznego i prywatnego jawią się coraz częściej tylko jako pewne dosyć konwencjonalne drogowskazy, ale przymiotniki „cywilny” lub „administracyjny” przydane jako określenia konkretnemu stosunkowi prawnemu coraz rzadziej niosą z sobą automatyczną, ostateczną decyzję dotyczącą charakteru i treści czy też drogi rozwiązywania konfliktów mogących powstać na jego tle⁵. Nierzadko analizowana w literaturze europejskiej od ponad dwustu lat problematyka styku prawa administracyjnego i prawa cywilnego – zdaniem J. Jeżewskiego – świadczy nie tylko o jej nieprzemijającej żywotności praktycznej, ale także o doniosłym znaczeniu dla rozwoju badań teoretycznych⁶.

Prawo zamówień publicznych przynależy do publicznego prawa gospodarczego, a dokładniej do jego fragmentu nazywanego między innymi w obiegu naukowym „prawem zarządu mieniem publicznym”. Prawo zarządu mieniem publicznym, jako element publicznego prawa gospodarczego, obejmuje normy prawne właściwe dla

Wrocław 1989, s. 191; T. Rabska, *Zasada gospodarki rynkowej a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci Profesora Wojciech Łączkowskiego*, A. Gomulowicz, J. Małecki (red.), Poznań 2003, s. 91.

⁴ J. Łętowski, *W sprawie granicy między prawem publicznym a prawem prywatnym*, [w:] *Prace z prawa cywilnego. Wydana dla uczczenia pracy naukowej Profesora Józefa Stanisława Piątkowskiego*, B. Kordasiewicz, E. Łętowska (red.), Wrocław 1985, s. 353-362.

⁵ Tamże, s. 360-361. Por. B. Popowska, *Decyzja i umowa jako formy działania administracji gospodarczej; konkurencja, współwystępowanie czy alternatywa*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, B. Popowska, K. Kokocińska (red.), Poznań 2009, s. 77.

⁶ J. Jeżewski, *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej*, [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. III. *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, A. Doliwa, S. Prutis (red.), Warszawa 2012, s. 13-14.

kształtowania uprawnień i obowiązków kierowanych do władających mieniem publicznym. Jak akcentuje L. Kieres: „Idzie tu – o sposób zarządzania mieniem publicznym, o wykonywanie praw majątkowych państwa i innych podmiotów publicznych zgodnie z celami, jakim majątek ten ma służyć”⁷.

Doktryna wywiodła z porządku prawnego odnoszącego się do prawa zarządu mieniem publicznym specyficzną zasadę⁸ publicznego prawa gospodarczego: *zasadę prawidłowego gospodarowania mieniem publicznym*. Treścią tej zasady – jak uwypukla A. Chełmoński⁹ – jest to, iż cały obszar wykonywania praw majątkowych państwa i innych podmiotów publicznoprawnych podlega ocenie według ustalonych w publicznym prawie gospodarczym kryteriów legalności, celowości, gospodarności i rzetelności¹⁰. 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 reprezentuje¹¹. Realizacja zasady prawidłowego gospodarowania mieniem publicznym, zdaniem A. Chełmońskiego¹², jest przedmiotem obszernej sfery przepisów prawa finansowego – zwłaszcza prawa budżetowego, a także przepisów pokrewnych, jak np. prawo dotyczące inwestycji, zamówień publicznych, przetargów. Wszystkie one określają wzorzec zachowań dla organów władzy publicznej na tym obszarze i stanowią zarazem punkt odniesienia do działań kontrolnych i nadzorczych wobec organów gospodarujących tym mieniem¹³.

Władza publiczna przede wszystkim w wyniku implementacji norm unijnych ustanowiła krajowe normy prawne, które kształtują fragment systemu prawa – szczególnie podsystem, jakim jest Prawo zamówień publicznych z zespolonymi (powiązаныmi) z nim aktami normatywnymi. Jak trafnie podkreśla Trybunał Konstytucyjny: „Niekiedy niezbędne są wszakże działania podejmowane przez państwo albo samorząd terytorialny także w formach prawa prywatnego dla realizacji interesu publicznego [...]”¹⁴.

⁷ L. Kieres, *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] A. Borkowski i in., *Administracyjne prawo gospodarcze*, L. Kieres (red.), Wrocław 2005, s. 12. Por. M. Guziński, T. Kocowski, *Regulacja prawna gospodarowania mieniem publicznym*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 311.

⁸ A. Chełmoński, *Zasady publicznego prawa gospodarczego*, [w:] A. Śmieja (red.), *Zasady prawa gospodarczego. Materiały konferencyjne*, Wrocław 1999, s. 43.

⁹ A. Chełmoński, *Swoiste zasady administracyjnego prawa gospodarczego*, [w:] A. Borkowski i in., wyd. cyt., s. 64.

¹⁰ Art. 203 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, sprost. Dz.U. z 2001 r., Nr 28, poz. 319; Dz.U. z 2006 r., Nr 200, poz. 1471; Dz.U. z 2009 r., Nr 114, poz. 946), dalej: Konstytucja RP. Por. E. Schmidt-Assman, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnego administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 110; P. Szustakiewicz, *Kontrola zamówień publicznych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2011, s. 15.

¹¹ A. Chełmoński, *Swoiste zasady administracyjnego ...* s. 64.

¹² Tamże.

¹³ Tamże. Por. M. Guziński (red.), *Prawo zamówień*, Wrocław 2008.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 2011 r. Sygn. K. 8/09, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór urzędowy 2011, nr 7, poz. 72. Por. A. Wasilewski, *Administracja*

Państwo na sferę stosunków społecznych normowanych Prawem zamówień publicznych wpływa także poprzez właściwe działania prawne i faktyczne oraz akty normatywne¹⁵ różnych organów publicznych. Emanacją państwa w omawianym zakresie są między innymi: Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, Prezes Rady Ministrów, Krajowa Izba Odwoławcza, Regionalne Izby Obrachunkowe, Najwyższa Izba Kontroli, Centralne Biuro Antykorupcyjne, organy orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, organy kontroli skarbowej, sądy powszechne, sądy administracyjne¹⁶. Wymieniane przykładowo organy państwowe, o niejednolitej pozycji prawnej i funkcjach, w różnicowany sposób oddziałują na stosunki społeczne przynależne do Prawa zamówień publicznych¹⁷.

Celem niniejszego opracowania jest poruszenie niektórych zagadnień prawnych wyłaniających się w związku z ulokowaniem tradycyjnej instytucji prawa publicznego (prawa administracyjnego, publicznego prawa gospodarczego) – uznania administracyjnego – w Prawie zamówień publicznych¹⁸. Przyjęto, że pewien rodzaj uznania administracyjnego umiejscowiono w rozważanym fragmencie prawa zarządu mieniem publicznym, co potwierdza analiza cytowanych niżej przepisów prawnych. Rozważania będą się ogniskować wokół wybranych materii właściwych uznaniu administracyjnemu – jako ustalonego prawem swoistego przejawu samodzielności działania (nie działania) organów publicznych ze sfery władzy wykonawczej – w odniesieniu do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

2. Uznanie administracyjne Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych

W obrębie struktury organizacyjnej państwa kluczowym komponentem administracji publicznej w znaczeniu podmiotowym jest organ administracji publicz-

wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego, Kraków 1972; J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008; L. Garlicki, *Uwagi do art. 20*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 10-12; K. Kłosowska, *Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji*, Rzeszów 2009; I. Niżnik-Skrzydło, *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012; D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, wyd. cyt.

¹⁵ Por. np. art. 2a, 198 Pzp.

¹⁶ Por. M. Winiarz, *Prawo zamówień publicznych. Orzecznictwo w zakresie dyscypliny finansów publicznych*, Warszawa 2009; Z. Czarnik, *Komentarz*, [w:] S. Babiarsz i in. *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 661; P. Szustakiewicz, *Kontrola zamówień publicznych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2011.

¹⁷ Por. S. Kasznica, *Władza*, Warszawa 1996, s. 14; E. Łętowska, J. Łętowski, *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady podziału władz*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, J. Trzciniński, A. Jankiewicz (red.), Warszawa 1996, s. 383; S. Babiarsz i in., wyd. cyt.

¹⁸ Por. C. Banasiński, *Organizacja administracji właściwej w sprawach gospodarki*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2011, s. 90.

nej¹⁹. J. Boć przyjmuje, że organ administracji publicznej to człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegiального): 1) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, 2) powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, 3) działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji²⁰. Organem administracji publicznej, który w obszarze prawa zamówień publicznych wypełnia doniosłe zadania publiczne, to wzmiankowany wyżej Prezes Urzędu Zamówień Publicznych²¹.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów spośród osób należących do państwowego zasobu kadrowego²². Prezes Rady Ministrów odwołuje Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wykonuje zadania wynikające z ustawy przy pomocy nie więcej niż dwóch wiceprezesów Urzędu Zamówień Publicznych. Wiceprezesów Urzędu powołuje Prezes Rady Ministrów, spośród osób należących do państwowego zasobu kadrowego na wniosek Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Prezes Rady Ministrów odwołuje wiceprezesów Urzędu na wniosek Prezesa Urzędu. Nadzór nad Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych sprawuje Prezes Rady Ministrów. Obsługę Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych zapewnia Urząd Zamówień Publicznych. Organizację Urzędu Zamówień Publicznych określa statut nadany, w drodze zarządzenia, przez Prezesa Rady Ministrów.

Pzp wskazuje następujące zadania dla Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, który:

- opracowuje projekty aktów normatywnych dotyczących zamówień,
- podejmuje rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach przewidzianych ustawą,
- wydaje w formie elektronicznej Biuletyn Zamówień Publicznych, w którym zamieszczone są ogłoszenia przewidziane ustawą,
- prowadzi i ogłasza na stronie internetowej Urzędu listę organizacji uprawnionych do wnoszenia środków ochrony prawnej,
- prowadzi, ogłasza i aktualizuje na stronie internetowej Urzędu wykaz wykonawców, którzy wyrządzili szkodę przy wykonaniu zamówienia, jeżeli została ona stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu,

¹⁹ M. Guziński, *Organy administracji publicznej jako podmioty zamówień publicznych*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Bocia*, Wrocław 2009, s. 200.

²⁰ J. Boć, *Organizacja prawna administracji*, [w:] J. Boć (red.), wyd. cyt., s. 136-137; Z. Czarnik, wyd. cyt., s. 644.

²¹ E. Knosala, *Zadania publiczne, Formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 117.

²² J. Jerzykowski, *Komentarz*, [w:] M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 667.

- zapewnia funkcjonowanie systemu środków ochrony prawnej,
- opracowuje programy szkoleń, organizuje oraz inspiruje szkolenia z zakresu zamówień,
- przygotowuje i upowszechnia przykładowe kryteria oceny merytorycznego poziomu szkoleń,
- upowszechnia przykładowe wzory umów w sprawach zamówień publicznych, regulaminów oraz innych dokumentów stosowanych przy udzielaniu zamówień,
- czuwa nad przestrzeganiem zasad systemu zamówień, w szczególności dokonuje kontroli procesu udzielania zamówień w zakresie przewidzianym ustawą,
- upowszechnia zasady etyki zawodowej osób wykonujących zadania w systemie zamówień,
- dąży do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów o zamówieniach, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności upowszechnia orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej, sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zamówień,
- prowadzi współpracę międzynarodową w sprawach związanych z zamówieniami,
- dokonuje analiz funkcjonowania systemu zamówień,
- opracowuje i przedstawia Radzie Ministrów oraz Komisji Europejskiej roczne sprawozdania o funkcjonowaniu systemu zamówień,
- przedstawia Prezesowi Rady Ministrów roczną informację o działaniu Krajowej Izby Odwoławczej, uwzględniającą problemy wynikające z orzecznictwa,
- zgłasza kandydatów na Prezesa i wiceprezesa Krajowej Izby Odwoławczej,
- zgłasza wniosek o powołanie rzecznika dyscyplinarnego Krajowej Izby Odwoławczej,
- prowadzi działania związane z informatyzacją systemu zamówień publicznych,
- przekazuje Komisji Europejskiej co roku do dnia 31 marca wyroki Krajowej Izby Odwoławczej z roku poprzedniego dotyczące odwołań w sprawie postępowań o udzielenie zamówienia, w których nie orzeczono unieważnienia umowy ze względu na ważny interes publiczny, o którym mowa w art. 192, wraz z ich uzasadnieniem (art. 154 Pzp).

W świetle przedstawionych zadań należy przyjąć, że Prezes Urzędu Zamówień Publicznych jako centralny organ administracji rządowej realizuje istotne zadania publiczne na gruncie systemu prawa zamówień publicznych²³. Działalność administracji publicznej, w tym Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, winna znajdować zawsze właściwe podstawy (umocowania) w określonych normach prawnych. Reguła konstytucyjna – reguła legalizmu – wymaga, aby organy władzy publicznej działały „na podstawie i w granicach prawa”. Akcentowana reguła, jak wyni-

²³ P. Lissoń, *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji (ze szczególnym uwzględnieniem organów niezależnych od rządu)*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006, s. 87.

ka z analizy właściwych źródeł, znajduje pełne potwierdzenie i realne gwarancje w działalności judykatury²⁴.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazuje się jednolicie, iż art. 7 Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazuje, by wszelkie działania tego organu były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej²⁵. Także poglądy Sądu Najwyższego w zakresie wykładni i aplikowania reguły legalizmu są klarowne. Sąd Najwyższy stwierdza: „art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej”, wskazując jednocześnie na konieczność wykazania przez organ publiczny istnienia normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, i na niedopuszczalność poprzestawania tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego „kompetencje ogólne”²⁶.

W świetle zaakcentowanej reguły legalizmu należy stwierdzić, iż analiza wypowiedzi normatywnych Pzp wskazuje, że w odniesieniu do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych porządek prawny kreuje konstrukcje uznania administracyjnego. Uznanie administracyjne zostało ustanowione między innymi w następujących sferach zagadnień normowych przez poszczególne jednostki redakcyjne Pzp.

Rozważane uznanie administracyjne umocowuje w szczególności Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych do występowania do właściwego sądu o odpowiednie unieważnienie umowy²⁷ czy wszczynania kontroli doraźnej²⁸. Ponadto Pzp lokuje uznanie administracyjne po stronie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w kon-

²⁴ W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2012, nr 1, s. 14.

²⁵ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2011 r. Sygn. akt II FSK 476/11 (LEX nr 896347).

²⁶ Postanowienie Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005r. Sygn. akt WK 22/04, OSN KW 2005, nr 3, s. 41.

²⁷ Na przykład: art. 144a.

1. Prezes Urzędu **może** wystąpić do sądu o unieważnienie:
 1) części umowy, o której mowa w art. 140 ust. 3;
 2) zmian umowy dokonanych z naruszeniem art. 144 ust. 1;
 3) umowy, o której mowa w art. 146 ust. 1.
 2. Uprawnienie, o którym mowa w ust. 1, wygasa z upływem 4 lat od dnia zawarcia lub zmiany umowy.

²⁸ Art. 165. 1) Prezes Urzędu **może** wszcząć z urzędu lub na wniosek kontrolę doraźną w przypadku uzasadnionego przypuszczenia, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia doszło do naruszenia przepisów ustawy, które mogły mieć wpływ na jego wynik. J. Jagielski, *Kontrola administracji*, Warszawa 2006, s. 11; J. Boć, *Kontrola prawna administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 378. Por. ustawa z dnia 15 lipca 2011r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092).

tekście mechanizmu sankcjonowania kwalifikowanych naruszeń Pzp²⁹ oraz sporządzenia i wnoszenia skargi kasacyjnej³⁰. Wielokrotne użycie przez normodawcę zwrotu „Prezes Urzędu »może«” uzasadnia stwierdzenie, że w przywoływanych wypowiedziach normatywnych występują przejawy uznania administracyjnego.

3. O uznaniu administracyjnym

Uznanie administracyjne to materia, którą należy zaliczyć do węzłowych zagadnień szeroko ujmowanego prawa administracyjnego³¹. Uznanie administracyjne, nazywane dawniej „swobodnym uznaniem”, „władzą dyskrecyjną”, określane jest także mianem „twórczych kompetencji władz w zakresie konkretyzacji ustawy”³². Przed laty E. Iserzon pisał: „Prof. Bigo proponuje używanie terminu »uznanie administracyjne«; jest to sugestia merytorycznie słuszna, używam jednak uparcie mało sensownej rzeczywiście nazwy »swobodne uznanie« dlatego, że – jak już zaznaczyłem – przyzwyczailiśmy się do niej przez pół wieku i wiemy dobrze, o co chodzi, gdy ją słyszymy, czego o nazwie »uznanie administracyjne« powiedzieć nie można”³³. Uznanie administracyjne nie należy utożsamiać ze swobodną oceną dowodów w postępowaniu administracyjnym³⁴.

Interesujące nas zjawisko analizowane jest w naukach prawnych w różnej rangi opracowaniach naukowych (naukowo-dydaktycznych), w kontekście niejednorodnych

²⁹ Art. 168. W przypadku ujawnienia naruszenia przepisów ustawy Prezes Urzędu **może**:

- 1) zawiadomić właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych lub wystąpić z wnioskiem o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych do właściwej komisji orzekającej;
- 2) nałożyć karę pieniężną, o której mowa w dziale VII;
- 3) wystąpić do sądu o unieważnienie umowy w całości lub części.

³⁰ Art. 198b. 4) W terminie 21 dni od dnia wydania orzeczenia skargę może wnieść także Prezes Urzędu. Prezes Urzędu **może** także przystąpić do toczącego się postępowania. Do czynności podejmowanych przez Prezesa Urzędu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego o prokuratorze.

³¹ Por. J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007; R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010.

³² F. Schoch, *Miejsce administracji w strukturze podziału władz w warunkach aktualnych zadań administracji*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów. Poznań, 8-12 września 1997 r.*, Poznań 1999, s. 135.

³³ E. Iserzon, *Kontrola „związanej” i „swobodnej” działalności administracji (uwagi na marginesie kompetencji NIK)*, „Kontrola Państwowa” 1962, nr 3, s. 14, przypis 17.

³⁴ Por. K. Stefko, *Postępowanie cywilne*, Lwów (b.r.w.), s. 291; Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1978; K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, wyd. cyt.; Z. Świda-Łagiewska, *Zasada swobodnej oceny dowodów w polskim procesie karnym*, Wrocław 1983; J. Borkowski, *Postępowanie zwykłe. Przedmiot postępowania zwykłego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 9. *Prawo procesowe administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 146.

założeń badawczych. Szczególną rolę dla ustalenia znaczenia i aplikacji uznania administracyjnego odgrywa orzecznictwo sądowe, zwłaszcza sądów administracyjnych³⁵.

Tytułem przykładu wskażmy na następujące opracowania o charakterze monograficznym, podejmujące odnośną tematykę: W.S. Wacholz, *Zasada swobodnej oceny władzy administracyjnej w państwie prawnym*³⁶; J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*³⁷; M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*³⁸; M. Mincer, *Uznanie administracyjne*³⁹; K. Nowacki, *Kontrola decyzji opartych na uznaniu administracyjnym*⁴⁰; A. Habuda, *Granice uznania administracyjnego*⁴¹; J. Orłowski, *Uznanie administracyjne w prawie podatkowym*⁴²; A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*⁴³.

Wyróżniający nurt wypowiedzi piśmiennictwa odnoszących się do uznania administracyjnego wiązany jest z indywidualnymi aktami administracyjnymi, głównie decyzjami administracyjnymi w rozumieniu ogólnego postępowania administracyjnego⁴⁴. A. Błaś w kontekście czteroelementowego procesu stosowania prawa administracyjnego uwypukla zasadnicze znamiona uznania administracyjnego. Ów proces obejmuje: a) ustalenie składników stanu faktycznego, ze względu na który to stan faktyczny ma być podjęty akt administracyjny, b) ustalenie treści, norm prawa, które mają być stosowane, c) subsumpcję, czyli zbadanie, czy ustalony stan faktyczny odpowiada treści użytej tu normy prawa, d) ustalenie skutków prawnych wynikających z porównania stanu faktycznego z normą prawa. Jurydyczną formą („szatą prawną”), w którą ujmuje się ustalone skutki prawne porównania stanu faktycznego z normami prawa, jest właśnie indywidualny akt administracyjny⁴⁵.

³⁵ Por. L. Garlicki (red.), *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1990; R. Hauser, *Sądownictwo administracyjne w nowej Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2; R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Warszawa 2003; *Polski model sądownictwa administracyjnego*, J. Stelmasiak, J. Niczyporuk i S. Fundowicz (red.), Lublin 2003; J. Borkowski, *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2006, nr 1; D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.

³⁶ W.S. Wacholz, *Zasada swobodnej oceny władzy administracyjnej w państwie prawnym*, Warszawa (b.r.w.).

³⁷ J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948.

³⁸ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959.

³⁹ M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.

⁴⁰ K. Nowacki, *Kontrola decyzji opartych na uznaniu administracyjnym*, Wrocław 1986.

⁴¹ A. Habuda, *Granice uznania administracyjnego*, Opole 2004.

⁴² J. Orłowski, *Uznanie administracyjne w prawie podatkowym*, Gdańsk 2005.

⁴³ A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010.

⁴⁴ Por. J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wrocław 2007; B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), wyd. cyt., t. 9, s. 1.

⁴⁵ A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), wyd. cyt., s. 324.

W procesie wydawania aktu administracyjnego – jak zauważa A. Błaś – organy administracji publicznej mają pewne zakresy samodzielności, na przykład w ustalaniu stanu faktycznego, ocenianiu tego stanu faktycznego, w interpretowaniu stosowanych norm prawa, wyborze treści rozstrzygnięcia, wartościowaniu związanym z tym wyborem itp. Zakresy samodzielności, o których mowa, mogą być przez prawo rozszerzane bądź zwężane. Samodzielność organu administracji publicznej nie jest jednak nigdy nieskrepowana, zawsze bowiem jest ona w jakimś stopniu zdeterminowana przez prawo oraz orzecznictwo. Najpełniejszą postacią samodzielności prawnej organu wydającego akt administracyjny jest uznanie administracyjne⁴⁶.

Akcentowana samodzielność wyrażana jest najczęściej w ten sposób, iż przy rozwiniętej w pełni hipotezie normy prawnej jej dyspozycja ma formę dysjunktywną. Powyższe oznacza, że upoważniony organ administracji publicznej w warunkach określonych w hipotezie ma wybór między różnymi sposobami zachowania się; może samodzielnie ustalić kryteria rozstrzygnięcia i w oparciu o te kryteria ustalić treść rozstrzygnięcia. Bez względu na to, jaki sposób zachowania się wybierze upoważniony organ administracji publicznej, jakie określi kryteria rozstrzygnięcia i jaką ustali treść rozstrzygnięcia, organ administracji publicznej ma jednak obowiązek wydać rozstrzygnięcie (decyzję administracyjną)⁴⁷.

Omawiana norma blankietowa nie obliguje organu administracji publicznej do konkretnego zachowania się, daje tylko upoważnienie. Organ administracji publicznej musi samodzielnie ustalić treść rozstrzygnięcia, ale aby to nastąpiło, organ ten musi samodzielnie określić sposób skorzystania z udzielonego upoważnienia, w szczególności musi ustalić, do jakiego konkretnego celu ma dążyć, aby skorzystać z tego upoważnienia zgodnie z dobrem publicznym, z interesem społecznym, interesem indywidualnym itp. Inaczej mówiąc – pisze dalej A. Błaś – organ administracji publicznej musi ustalić pewne mierniki, wedle których przyjdzie mu wartościować różne, dopuszczalne w obliczu danej normy blankietowej, rozstrzygnięcia i spośród których to rozstrzygnięć dokona wyboru jednego, najważniejszego. Organ administracji publicznej ma wszakże obowiązek wybrać takie zachowanie, które uważa za najlepsze, tzn. takie, które jest zgodne z dobrem publicznym, z interesem społecznym, ale także z interesem strony (adresata decyzji)⁴⁸. W obliczu normy blankietowej, w obrębie której działa organ, każde zachowanie, ściślej zaś, każdy spo-

⁴⁶ Tamże, s. 325.

⁴⁷ Tamże, s. 325-326.

⁴⁸ Por. M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie art. Konstytucji RP*, [w:] F. Rymarz i A. Janikiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-Lecia*, Warszawa 2001, s. 190; R. Sowiński, *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, [w:] Z. Niewiadomski i Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa – Dębe, 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 564; M. Wierzbowski, *Kryzys ekonomiczny a prawo administracyjne*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Bocia*, J. Supernat (red.), Wrocław 2009, s. 776.

sób zachowania się organu administracyjnego jest możliwy i równorzędny, każdy w równym stopniu odpowiada normie prawa⁴⁹.

W literaturze przedmiotu – jak uwypukla A. Błaś – istnieje spór o to, jaki charakter powinny mieć mierniki (kryteria) służące organowi administracji publicznej w ustaleniu właściwego rozstrzygnięcia w ramach normy blankietowej. Według jednego stanowiska, samodzielne wartościowanie organu administracji publicznej, może się opierać na miernikach znajdujących się „poza normą prawną” (niewyrażone w systemie prawa). Powyższe oznacza, że organ administracji publicznej wzmiankowane kryteria (mierniki) może dobierać wedle własnego subiektywnego przekonania. Przeciwstawne stanowisko przyjmuje, że samodzielne wartościowanie organu administracji publicznej jest związane z przyjęciem tylko takich kryteriów, które są zawarte w systemie prawa. Zadanie organu administracji publicznej sprowadza się tu jedynie do wyinterpretowania (wywiedzenia) poszukiwanych kryteriów z systemu prawa. Brak związania organu administracji publicznej powołanego do wydania aktu administracyjnego jakimkolwiek kryterium, a więc zaniechanie poszukiwania kryteriów oznacza, iż niemożliwe staje się wartościowanie, a co za tym idzie, niemożliwe staje się znalezienie rozstrzygnięcia⁵⁰. Brak powyższych mierników (kryteriów) wyklucza efektywne przeprowadzenie właściwej kontroli decyzji wydanych w oparciu o uznanie administracyjne.

Uznanie administracyjne – co trafnie zaznacza A. Błaś – nie jest nigdy dowolnością, nie jest postępowaniem arbitralnym. Wynika ona zawsze z upoważnienia wyrażonego konstrukcją normy blankietowej zawartej w przepisach ustawowych. Jest więc to samodzielność uwarunkowana przez samą normę blankietową, a więc zawsze w jakimś zakresie i jakimś kierunku jest ograniczona. Liczne ograniczenia uznania administracyjnego wynikają nadto z norm prawa materialnego (które mogą wskazywać niektóre kryteria wyboru), norm prawa procesowego (które określają zasady i tryb postępowania prowadzącego do wydania aktu administracyjnego) oraz norm prawa ustrojowego, które poprzez prawnie określony system zależności organizacyjnych organu wydającego akt administracyjny, określają możliwości ingerencji w sferę uznania administracyjnego przez organ administracji publicznej organizacyjnie nadrzędny⁵¹. Sądy administracyjne powołane do kontroli legalności nie mogą być wyłączone od badania, czy nie przekroczono tego ustawowego upoważnienia oraz czy nie naruszono innych przepisów prawnych. Sąd administracyjny kontroluje, czy nie przekroczono granic uznania administracyjnego, nie kontroluje jednak ocen wartościujących, na których organ administracji publicznej opiera swoją decyzję. Tym samym właściwy sąd administracyjny nie może uchylić zaskarżonej decyzji administracyjnej z powodu błędnej oceny celowości, zastosowanej przez upoważniony organ administracji publicznej. Uchylenie decyzji z tych

⁴⁹ A. Błaś, wyd. cyt., s. 325.

⁵⁰ Tamże, s. 326.

⁵¹ Tamże, s. 326.

powodów oznaczałoby narzucanie przez sąd administracyjny organowi administracji publicznej innych sądów wartościujących, a więc byłoby naruszeniem zasady podziału i równowagi władz publicznych. Uznanie administracyjne nie podlega pełnej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Niemniej indywidualny akt administracyjny „uznaniowy” podlega sądowej kontroli z punktu widzenia tego, czy odpowiada formalnym wymogom ustawowym przewidzianym dla jego wydania⁵².

W dalszych rozważaniach A. Błaś zwraca uwagę, że uznanie administracyjne jest zjawiskiem nieodłącznym od administracji publicznej, jest jakby przejawem jej natury, gdyż administracja publiczna ze swej istoty nie poddaje się wyczerpującej regulacji prawnej. Można to nazywać niedoskonałością ustawodawstwa, ale też można widzieć w tym zjawisku obiektywną prawidłowość, polegającą na tym, iż prawo może dać jedynie częściowy obraz administracji. Uznanie administracyjne nie podważa zasady praworządności, nie jest zjawiskiem pozaprawnym, a pojęcie uznania administracyjnego nie jest negacją prawa, gdyż mieści się w funkcji stosowania norm prawnych⁵³.

Ponadto w podsumowaniu prezentacji uznania administracyjnego A. Błaś zastrzega, że należy odróżnić takie postacie prawnej samodzielności organu administracji publicznej, jak ocena stanu faktycznego (zasada swobodnej oceny dowodów) w procesie stosowania norm prawa administracyjnego oraz ocena pojęć nieoznaczonych (nienazwanych, nieokreślonych) zawartych w normach prawa stosowanych przez organ administracji publicznej (np. interes publiczny, ważny interes publiczny, nadrzędny interes publiczny). Normy prawa administracyjnego, których hipoteza lub dyspozycja zawiera tego typu pojęcia nieoznaczone, należy zaliczyć do norm blankietowych, które udzielają organowi administracyjnemu upoważnienia do samodzielnej interpretacji (ocen) tych pojęć, tzn. do samodzielnego formułowania sądów poznawczych, nie zaś sądów wartościujących. Podobnie jak sądy poznawcze związane z ustalaniem stanu faktycznego, również sądy poznawcze związane z wyjaśnianiem treści normy prawa podlegają kontroli sądów administracyjnych⁵⁴.

4. Podsumowanie

Przytoczone poglądy na temat uznania administracyjnego w kontekście indywidualnego aktu administracyjnego, a także inne występujące w obiegu naukowym oraz orzecznictwie wypowiedzi na ten temat mogą być zacznym do pobudzenia badań nad charakterem prawnym uznania administracyjnego w Prawie zamówień

⁵² Tamże, s. 326-327. Por. E. Łętowska, J. Łętowski, *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady podziału władz*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Janiny Zakrzewskiej*, J. Trzeciński i A. Jankiewicz (red.), Warszawa 1996, s. 383; A. Zoll, *Znaczenie konstytucyjnej zasady podziału władzy dla prawa karnego materialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2, s. 324.

⁵³ A. Błaś, wyd. cyt., s. 327.

⁵⁴ Tamże, s. 327.

publicznych. Akcentowane ustalenia nie mogą być odnoszone wprost, bowiem w interesującym nas zakresie Prezes Urzędu Zamówień Publicznych nie działa w formie indywidualnego aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej). Uznanie administracyjne wyrosło i zazwyczaj rozważane na płaszczyźnie relacji jednostka – władza publiczna nabiera, jak zakładamy, w dziedzinie prawa zarządu mieniem publicznym nowych znamion jurydycznych. Wzmiankowane nowe znamiona (właściwości) jurydyczne wymagają odkrycia (ustalenia) i rzetelnego zbadania, aby w efekcie wskazać, jakie niepodnoszone dotąd treści zawierają się w odnośnej instytucji prawa publicznego – uznaniu administracyjnym. Przedmiot uznania administracyjnego, podstawy (czynniki) uzasadniające podejmowanie działania (powstrzymanie się od działania), zagadnienia proceduralne, formy wykonywania, kontrola i odpowiedzialność to wybrane elementy wymagające analizy w toku rozważań nad uznaniem administracyjnym w Prawie zamówień publicznych. Poruszane przepisy prawa konstytuujące uznanie administracyjne po stronie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych są – co wynika z lektury właściwych tekstów prawnych – tylko częścią regulacji prawnych wiążących uznanie administracyjne z organami państwowymi z kręgu władzy wykonawczej w dziedzinie Prawa zamówień publicznych⁵⁵. Powyższe otwiera nowe perspektywy badawcze i z pewnością może przyczynić się nie tylko do odświeżenia, ale głównie powiększenia naszej wiedzy dotyczącej uznania administracyjnego w prawie zarządu mieniem publicznym.

Literatura

- Babiarz S., Czarnik Z., Janda P., Pelczyński P., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Banasiński C., *Organizacja administracji właściwej w sprawach gospodarki*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2011.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Boć J., Dziewięcka-Bokun L. (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.
- Borkowski A., Chelmoński A., Guziński M., Kiczka K., Kieres L., Kocowski T., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005.
- Borkowski J., *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1.

⁵⁵ Na przykład art. 183 Pzp stanowi: 1. W przypadku wniesienia odwołania zamawiający nie może zawrzeć umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, zwanych dalej „orzeczeniem”. 2. Zamawiający może złożyć do Izby wnioski o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o którym mowa w ust. 1. Izba **może** uchylić zakaz zawarcia umowy, jeżeli niezawarcie umowy mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego przewyższające korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

- Chełmoński A. [sen.], *Komercjalizacja polskich kolei państwowych jako zagadnienie prawne*, „Ruch Prawniczy i Socjologiczny” 1927, t. I.
- Chełmoński A., *Zasady publicznego prawa gospodarczego*, [w:] A. Śmieja (red.), *Zasady prawa gospodarczego*. Materiały konferencyjne, Wrocław 1999.
- Chełmoński A., Klein A., *Rozwój instytucji prawnych w gospodarce państwowej*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 8-9.
- Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005.
- Garlicki L. (red.), *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1990.
- Guziński M., *Organy administracji publicznej jako podmioty zamówień publicznych*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Bocia*, Wrocław 2009.
- Guziński M. (red.), *Prawo zamówień*, Wrocław 2008.
- Habuda A., *Granice uznania administracyjnego*, Opole 2004.
- Hauser R., *Sądownictwo administracyjne w nowej Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2.
- Hauser R., Drachal J., Mzyk E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Warszawa 2003.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 9. *Prawo procesowe administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Helczyński B., *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych na tle polskich przepisów prawnych*, Warszawa 1929.
- Iserzon E., *Kontrola „związanej” i „swobodnej” działalności administracji (uwagi na marginesie kompetencji NIK)*, „Kontrola Państwowa” 1962, nr 3.
- Jakimowicz W., *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2012, nr 1.
- Jagielski J., *Kontrola administracji*, Warszawa 2006.
- Janowicz Z., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1978.
- Jandy-Jendrośka K., Jendrośka J., *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978.
- Jendrośka J., *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Wrocław 2007.
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego*, Wrocław 1974.
- Jeżewski J., *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej*, [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. III. *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, A. Doliwa, S. Prutis (red.), Warszawa 2012.
- Kasznicza S., *Władza*, Warszawa 1996.
- Kijowski D., Suwaj P., *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. III. *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, A. Doliwa, S. Prutis (red.), Warszawa 2012.
- Knosala E., *Zadania publiczne, Formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, Zakopane 24-27 września 2006 r., Warszawa 2007.
- Kłósowska K., *Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji*, Rzeszów 2009.
- Lissoń P., *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji (ze szczególnym uwzględnieniem organów niezależnych od rządu)*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006.
- Longchamps F., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, z. 16.

- Łętowska E., Łętowski J., *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady podziału władz*, [w:] J. Trzciniński, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
- Łętowski J., *W sprawie granicy między prawem publicznym a prawem prywatnym*, [w:] B. Kor-dasiewicz i E. Łętowska (red.), *Prace z prawa cywilnego. Wydana dla uczczenia pracy naukowej Profesora Józefa Stanisława Piątkowskiego*, Wrocław 1985.
- Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.
- Nałęcz A., *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010.
- Niczyporuk J. (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerze-go Stefana Langroda*, Paryż 2011.
- Niżnik-Skrzydło I., *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.
- Nowacki K., *Kontrola decyzji opartych na uznaniu administracyjnym*, Wrocław 1986.
- Orłowski J., *Uznanie administracyjne w prawie podatkowym*, Gdańsk 2005.
- Popowska B., *Decyzja i umowa jako formy działania administracji gospodarczej; konkurencja, współwystępowanie czy alternatywa*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009.
- Rabska T., *Zasada gospodarki rynkowej a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] A. Gomułowicz, J. Małecki (red.), *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Poznań 2003.
- Schmidt-Assman E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011.
- Schoch F., *Miejsce administracji w strukturze podziału władz w warunkach aktualnych zadań admini-stracji*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budow-lanego i planowania przestrzennego. Dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Admi-nistratywistów. Poznań, 8-12 września 1997 r.*, Poznań 1999.
- Sobczak K., *Polityka – prawo – ekonomia*, [w:] J. Łętowski, W. Sokolewicz (red.), *Państwo. Pra-wo. Obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Wrocław 1989.
- Sowiński R., *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, [w:] Z. Niewiadomski i Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania administracyjnego. Warszawa – Dębe, 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003.
- Stachowiak M., Jerzykowski J., Dzierżanowski W., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warsza-wa 2010.
- Starościak J., *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948.
- Stefko K., *Postępowanie cywilne*, Lwów b.r.w.
- Stelmasiak J., Niczyporuk J., Fundowicz S. (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lu-blin 2003.
- Studia z prawa prywatnego gospodarczego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Ireneusza Weisa*, Kraków 2003.
- Szustakiewicz P., *Kontrola zamówień publicznych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2011.
- Świda-Łągiewska Z., *Zasada swobodnej oceny dowodów w polskim procesie karnym*, Wrocław 1983.
- Wacholz W.S., *Zasada swobodnej oceny władzy administracyjnej w państwie prawnem*, Warszawa b.r.w.
- Wasilewski A., *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1972.
- Wierzbowski M., *Kryzys ekonomiczny a prawo administracyjne*, [w:] J. Supernat (red.), *Między trady-cją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Bocia*, Wrocław 2009.

- Winiarz M., *Prawo zamówień publicznych. Orzecznictwo w zakresie dyscypliny finansów publicznych*, Warszawa 2009.
- Zdyb M., *Dobro wspólne w perspektywie art. Konstytucji RP*, [w:] F. Rymarz i A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-Lecia*, Warszawa 2001.
- Zieliński T., *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977.
- Zimmermann J. (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
- Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959.
- Zoll A., *Znaczenie konstytucyjnej zasady podziału władzy dla prawa karnego materialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2.

ADMINISTRATIVE DISCRETION IN THE PUBLIC PROCUREMENT LAW

Summary: The paper presents the concept of administrative discretion and its impact on the sphere of public procurement. The main problem is the specification of public procurement, which combines both elements of public law and private law. It is emphasized that the use of administrative discretion in public procurement reveals new research perspectives.

Keywords: public procurement, administrative discretion, administrative act.