
MONOGRAFIE PRAWNICZE

ADMINISTRACYJNOPRAWNE
INSTRUMENTY REALIZACJI
ZAMÓWIENIA PUBLICZNEGO

KRZYSZTOF HORUBSKI



Wydawnictwo C.H.Beck

MONOGRAFIE PRAWNICZE

KRZYSZTOF HORUBSKI • ADMINISTRACYJNOPRAWNE INSTRUMENTY
REALIZACJI ZAMÓWIENIA PUBLICZNEGO

Polecamy nasze najnowsze publikacje z tej serii:

Urszula Promińska (red.)

WKŁADY NIEPIENIĘŻNE DO SPÓŁEK HANDLOWYCH

*Emil Pływaczewski, Emilia Jurgielewicz-Delegacz,
Diana Dajnowicz-Piesiecka (red.)*

**WSPÓŁCZESNA PRZESTĘPCZOŚĆ I PATOLOGIE SPOŁECZNE
Z PERSPEKTYWY INTERDYSCYPLINARNYCH BADAŃ
KRYMINOLOGICZNYCH**

Piotr Zacharczuk

**OBSZARY SPECJALNE W POLSKIM PRAWIE
ADMINISTRACYJNYM**

Renata Tanajewska

CHARAKTER PRAWNY ZARZĄDU W SPÓŁCE AKCYJNEJ

Piotr Osowy

INTERWENCJA GŁÓWNA

*Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Jerzy Menkes, Władysław Pęksa, Wojciech
Staszewski, Joanna Nowakowska-Matusecka (red.)*

**IDEE, NORMY I INSTYTUCJE KONGRESU WIEDENSKIEGO
– 200 LAT PÓŹNIEJ – PERSPEKTYWA MIĘDZYNARODOWA**



Legalis
System Informacji Prawnej

www.ksiegarnia.beck.pl

**ADMINISTRACYJNOPRAWNE
INSTRUMENTY REALIZACJI
ZAMÓWIENIA PUBLICZNEGO**

KRZYSZTOF HORUBSKI



WYDAWNICTWO C.H.BECK
WARSZAWA 2017

Wydawca: Katarzyna Karnas

Recenzja naukowa:

dr hab. Ewa Przeszło, Uniwersytet Śląski w Katowicach

Wydanie publikacji zostało dofinansowane z grantu w ramach programu SONATA BIS finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, na podstawie decyzji nr DEC-2014/14/E/HS5/00845 (umowa nr UMO-2014/14/E/HS5/00845)



© **Wydawnictwo C.H.Beck 2017**

Wydawnictwo C.H.Beck Sp. z o.o.
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i łamanie: Wydawnictwo C.H.Beck
Druk i oprawa: Elpil, Siedlce

ISBN 978-83-812-8001-3



ISBN e-book 978-83-812-8002-0

Spis treści

Przedmowa	IX
Wykaz skrótów	XV
Wykaz literatury	XXI
Rozdział I. Zagadnienia wprowadzające	1
§ 1. Realizacja zamówienia publicznego jako zagadnienie prawa zamówień publicznych	1
§ 2. Zakres prawa zamówień publicznych	9
§ 3. Pojęcie procesu dochodzenia zamówienia publicznego do skutku ...	14
§ 4. Pojęcie instrumentu administracyjnoprawnego	20
§ 5. Podsumowanie	30
Rozdział II. Struktura prawa zamówień publicznych	33
§ 1. Prawo zamówień publicznych jako prawo publiczne	33
I. Prawo zamówień publicznych a wyodrębnienie prawa publicznego oraz prawa prywatnego	33
II. Konsekwencje publicznoprawnego przyporządkowania prawa zamówień publicznych. Prawo zamówień publicznych w kontekście zjawiska publicyzacji prawa prywatnego	66
§ 2. Prawo zamówień publicznych w perspektywie gałęziowego podziału prawa	79
§ 3. Podstawowe instrumenty cywilnoprawne prawa zamówień publicznych – wybrane zagadnienia	90
I. Kryteria wyodrębnienia instrumentów cywilnoprawnych w prawie zamówień publicznych	90
II. Postępowanie zamówieniowe oraz umowa w sprawie zamówienia jako podstawowe instrumenty cywilnoprawne prawa zamówień publicznych	109
§ 4. Instrumenty administracyjnoprawne w prawie zamówień publicznych	136
I. Kryteria wyodrębnienia instrumentów administracyjnoprawnych w prawie zamówień publicznych ...	136
II. Instrumenty administracyjnoprawne na poszczególnych etapach procesu dochodzenia zamówienia publicznego do skutku	161

§ 5. Instrumenty „pogranicza” prawa administracyjnego oraz karnego w prawie zamówień publicznych	192
§ 6. Podsumowanie	206
Rozdział III. Ograniczenia zmian przedmiotowych w umowach w sprawach zamówień publicznych	211
§ 1. Zakazy w obszarze zmian przedmiotowych umowy w sprawie zamówienia	211
§ 2. Dopuszczalność przedmiotowych zmian umowy w sprawie zamówienia w prawie europejskim	213
I. Dopuszczalność przedmiotowych zmian umowy w sprawie zamówienia w świetle orzecznictwa TS UE	213
II. Charakter prawny regulacji zmian umów w sprawach zamówień w dyrektywach unijnego prawa zamówień publicznych	248
§ 3. Ewolucja koncepcji regulacji zmian przedmiotowych umowy w sprawie zamówienia w prawie polskim	255
I. Uwagi ogólne o ewolucji koncepcji regulacji zmian przedmiotowych umowy w prawie polskim	255
II. Koncepcja dopuszczalności zmian korzystnych dla zamawiającego oraz zmian koniecznych w sytuacjach nieprzewidywalnych	257
III. Koncepcja dopuszczalności zmian przewidywanych i określonych przez zamawiającego	273
IV. Koncepcja dopuszczalności istotnych zmian postanowień umowy (przewidywanych)	282
V. Zakazy zmian umowy dotyczące zakresu świadczenia wykonawcy oraz określenia przedmiotu zamówienia	297
§ 4. Ograniczenia przedmiotowych zmian umów w sprawach zamówień w prawie polskim – aktualny stan prawny	313
I. Zmiana istotna a zmiany dopuszczalne w określonych sytuacjach	313
II. Zmiany o nieznacznej wartości w stosunku do pierwotnej wartości zamówienia	319
III. Zmiany przewidywane w ogłoszeniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (zmiany na podstawie klauzul umownych)	323
IV. Zmiany w postaci zamówień dodatkowych (niezbędne zamówienia dodatkowe)	334

V. Zmiany konieczne ze względu na okoliczności nieprzewidywalne	343
VI. Stosunek unormowań o zmianach dopuszczalnych w określonych sytuacjach do ogólnego pojęcia zmiany istotnej	353
§ 5. Podsumowanie	360
Rozdział IV. Ograniczenia w obszarze podmiotowych zmian umów w sprawach zamówień publicznych	367
§ 1. Zakazy w obszarze podmiotowych zmian umów w sprawach zamówień	367
§ 2. Zmiany podmiotowe w orzecznictwie TS UE oraz w regulacji dyrektyw unijnego prawa zamówień publicznych	370
§ 3. Zagadnienie dopuszczalności zmian podmiotowych umowy w sprawie zamówienia w prawie polskim – uwagi ogólne	377
§ 4. Zmiana podmiotowa umowy po stronie wykonawcy a sukcesja generalna	384
§ 5. Zmiany podmiotowe przewidywane na podstawie klauzul umownych	392
§ 6. Przejęcie długu wykonawcy zamówienia publicznego	401
§ 7. Przejęcie przez zamawiającego zobowiązań wykonawcy wobec podwykonawców	411
§ 8. Przelew wierzytelności wykonawcy z umowy w sprawie zamówienia	415
§ 9. Kumulatywne przystąpienie do długu wykonawcy zamówienia publicznego	419
§ 10. Sprzedaż przedsiębiorstwa a zmiana wykonawcy zamówienia publicznego	427
§ 11. Podsumowanie	433
Rozdział V. Kontrola zarządcza w realizacji zamówień publicznych	437
§ 1. Koncepcja i pojęcie kontroli zarządczej	437
§ 2. Reżim prawny kontroli zarządczej	449
§ 3. Organizacja kontroli zarządczej na etapie wykonywania zamówienia publicznego. Wstępna kontrola operacji finansowych i gospodarczych	465
§ 4. Procedury wewnętrzne w kontroli zarządczej zamówień publicznych	488
§ 5. Podsumowanie	504
Rozdział VI. Obowiązek dochodzenia roszczeń	507
§ 1. Źródła obowiązku dochodzenia roszczeń	507
§ 2. Pojęcie roszczenia. Pierwotne (podstawowe) i wtórne roszczenia wynikające z umów w sprawach zamówień	527

§ 3. Obowiązek dochodzenia roszczeń pierwotnych z umowy w sprawie zamówienia – realne wykonanie zamówienia	541
§ 4. Obowiązek dochodzenia roszczeń wtórnych z umowy w sprawie zamówienia	574
§ 5. Podsumowanie	587
Rozdział VII. Odpowiedzialność za naruszenie prawa zamówień publicznych	593
§ 1. Pojęcie odpowiedzialności prawnej	593
§ 2. Cechy odpowiedzialności administracyjnoprawnej	615
§ 3. Problem obiektywizacji odpowiedzialności administracyjnej	630
§ 4. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy wykonywaniu zamówień publicznych	642
I. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – charakter prawny	642
II. Zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy wykonywaniu zamówienia publicznego	664
§ 5. Odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy PrZamPubl przy wykonywaniu zamówienia publicznego	684
I. Odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy PrZamPubl – charakter prawny	684
II. Zakres odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy PrZamPubl	696
§ 6. Podsumowanie	702
Zakończenie	709
Indeks rzeczowy	721

Przedmowa

Prawo zamówień publicznych, jako regulacja ustanowiona dla określenia zasad i reguł nabywania na rynku dóbr i usług przez podmioty publiczne, a więc współdziałania, w tym zakresie, podmiotów publicznych z prywatnymi (w szczególności przedsiębiorcami), jest jednym z obszarów porządku prawnego, w którym ze szczególną intensywnością ujawniają się problemy systematyzacyjne, związane z wyodrębnianiem poszczególnych gałęzi prawa, czy też z ustalaniem publiczno- lub prywatnoprawnej przynależności („natury”) danej regulacji. Prawo zamówień publicznych jest typowym „prawem pogranicza” wielu gałęzi prawa, w ramach którego występuje zjawisko, daleko idącego, przenikania się cech (elementów) uznawanych powszechnie za publiczno-, bądź prywatnoprawne. Mamy tu więc do czynienia z zespołem unormowań o kompleksowym charakterze, będącym polem współistnienia instrumentów zaczerpniętych z różnych gałęzi prawa, dostosowanych w swym kształcie do osiągania celów prawa zamówień publicznych. Z racji faktu, że przynależność gałęziowa danego zespołu unormowań, czy też jego instrumentów prawnych, a także zagadnienie ogólnego „zaszeregowania” takiego zespołu w ramy prawa prywatnego, bądź publicznego stanowią zagadnienia wyjściowe w badaniach poszczególnych szczegółowych dyscyplin prawoznawstwa, a w pewnym stopniu, także ogólnej nauki o prawie (teorii prawa), tym bardziej powinny być one podejmowane w stosunku do prawa zamówień publicznych. W odniesieniu do tego obszaru unormowań wciąż można bowiem odnotować zasadnicze sprzeczności poglądów i stanowisk doktryny dotyczących wskazywanych problemów o podstawowym znaczeniu dla nauk prawnych. Ten stan rzeczy przemawia niewątpliwie za podjęciem próby uporządkowania założeń i kryteriów, służących przeprowadzaniu, wzmiankowanych powyżej, zabiegów systematyzacyjnych w odniesieniu do reżimu prawnego udzielania i wykonywania zamówień publicznych. Stwierdzenia te prowadzą do wniosku o zasadności formułowania pytań o istnienie, rolę i kryteria wyodrębnienia w kompleksowej regulacji prawa zamówień publicznych instrumentów administracyjnoprawnych. Wobec tego, w niniejszym opracowaniu zostanie uzasadniony dobór takich kryteriów w obszarze prawa zamówień publicznych, w ślad za czym będzie szło także przyjęcie założeń co do kryteriów określania przynależności gałęziowej innych, niż administracyjnoprawne, instrumentów udzielania i wykonywania zamówień publicznych. Przyjęcie określonej koncepcji wyodrębniania w regulacji prawa zamówień instrumentów administracyjnoprawnych będzie, w konsekwencji, prowadziło do wskazania takich instrumentów, a co za tym idzie pozwoli na dokonanie ich przeglądu oraz charakterystyki. Tym samym zostanie ukazane ich znaczenie dla urzeczywistnienia w prawie zamówień publicznych jednej z podstawowych i stanowiących

fundament publicznego (a wcześniej administracyjnego) prawa gospodarczego zasad, a mianowicie zasady prawidłowego (starannego) zarządu mieniem publicznym. Inaczej mówiąc, celem sygnalizowanych tu zabiegów, które będą podejmowane w dalszych częściach opracowania, jest ustalenie znaczenia jakie powinno nadawać się, w obszarze prawa zamówień publicznych, pojęciom „publiczno-„ oraz „prywatnoprawny” (płaszczyzna ogólnego dwupodziału prawa), a także pojęciom „cywilno-„ oraz „administracyjnoprawny”, w pewnym stopniu również „karnoprawny” (płaszczyzna gałęziowego podziału prawa), przy uwzględnieniu specyfiki rozwiązań prawnych oraz celów prawa zamówień. Chodzi tu więc o przyjęcie założeń co do analizy struktury prawa zamówień publicznych.

Rozważania niniejszej monografii, w szczególności w zakresie charakterystyki poszczególnych instrumentów, które zostaną uznane za mające charakter administracyjnoprawny, będą się koncentrować na stadium wykonywania zamówienia publicznego. Wynika to z faktu istnienia szczególnej potrzeby refleksji naukowej podejmowanej z perspektywy publicznego prawa gospodarczego oraz prawa administracyjnego nad unormowaniami zagadnień realizacji zamówień publicznych. Ma to związek z istniejącym wciąż deficytem zainteresowania tymi kwestiami w badaniach prowadzonych przez przedstawicieli wskazanych powyżej dyscyplin prawoznawstwa, którzy, jak do tychczas, koncentrowali się, w przeważającej mierze, na zagadnieniach udzielania zamówień. Zajmowano przy tym, nierzadko, stanowisko o dominacji regulacji o charakterze cywilnoprawnym w normowaniu zachowań podmiotów uczestniczących w wykonywaniu zamówień publicznych.

Wobec tego jednym z celów niniejszej pracy będzie wykazanie, że istnienie administracyjnoprawnych instrumentów, znajdujących zastosowanie już po zawarciu umowy w sprawie zamówienia, wpływa na konieczność szerszego spojrzenia na odnośną problematykę, nie ograniczającego się jedynie do płaszczyzny wykonywania zobowiązań przez strony umowy o zamówienie, powszechnie kwalifikowanej jako cywilnoprawna. Celem jest więc wykazanie, że mamy tu do czynienia z niewątpliwie szerszym zagadnieniem, które należałoby określać mianem „realizacji zamówienia publicznego”. Pojęcie takie wydaje się autorowi adekwatne dla podkreślenia, że chodzi tu o obszar współistnienia instrumentów cywilnoprawnych, administracyjnoprawnych, a także innych, w tym w szczególności administracyjno-karnych, które „współdziałają” w zapewnianiu osiągnięcia celów prawa zamówień publicznych na etapie kluczowym dla urzeczywistnienia tychże celów.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że przyjmując pewne założenia o charakterze idealistycznym można by formułować twierdzenie o braku potrzeby istnienia, w porządku prawnym, instrumentów administracyjnoprawnych, których funkcją byłoby wspieranie (uzupełnianie) instrumentów cywilnoprawnych, w tym obszarze obrotu gospodarczego, który jest objęty prawem zamówień publicznych. Przy takim założeniu, wystarczyłoby wskazanie na konieczność nadania instrumentom cywilnoprawnym, takim jak, np. tryby (sposoby) zawierania umów oraz same umowy zobowiązaniowe takiego kształtu normatywnego, który czyniłby je adekwatnymi dla urzeczywistniania podsta-

wowych celów prawa zamówień, w tym ochrony konkurencji. W ramach takiej koncepcji za zbyt liczne można by uznawać, np. unormowania o deliktach administracyjnych za naruszanie prawa zamówień, sankcjonowanych w ramach odpowiedzialności administracyjnej określonego rodzaju. Należy jednak stwierdzić, że założenia takie abstrahowałyby od uniwersalnych problemów zarządzania i gospodarowania własnością publiczną (w szerokim znaczeniu). Do problemów takich należą, przykładowo: brak właściciela w sensie ekonomicznym, z istoty rzeczy zainteresowanego jak najbardziej efektywnym (ekonomicznym) wykorzystaniem jej składników, konieczność zapewnienia gospodarowania taką własnością w interesie publicznym (z pożytkiem dla dobra wspólnego), podatność na oddziaływanie o charakterze korupcyjnym, czy też politycznym osób spełniających funkcje publicznej realnie zarządzających (gospodarujących) mieniem publicznym. W związku z tym, istotnym elementem szczegółowych rozważań niniejszej pracy będzie wskazywanie na niezbędność istnienia w porządku prawnym określonych instrumentów administracyjnoprawnych dla osiągnięcia celów prawa zamówień publicznych. Stwierdzenie o niezbędności istnienia instrumentów z zakresu prawa administracyjnego jako wsparcia i uzupełnienia dla odpowiednio ukształtowanych instrumentów cywilnoprawnych, nie oznacza, rzecz jasna, że mamy obecnie do czynienia w polskim porządku prawnym z optymalnymi rozwiązaniami prawnymi w tym zakresie. Stąd też, w pracy będzie zwracana uwaga zarówno na niedomogi regulacji prawnej odnośnych instrumentów administracyjnoprawnych, jak i będzie podnoszony problem deficytu występowania takich instrumentów w niektórych obszarach regulacji realizacji zamówień. Wobec tego zostaną także sformułowane odpowiednie postulaty *de lege ferenda*.

Odnosząc się do konstrukcji pracy należy wskazać, że składa się na nią siedem rozdziałów. Pierwszy z nich ma charakter wprowadzający w główne problemy opracowania. Jego celem jest, w szczególności, wykazanie zasadności posługiwania się pewnym zbiorczym pojęciem obejmującym różnorodne działania prawne, składające się na planowanie, przygotowywanie, udzielanie oraz wykonywanie zamówień publicznych. Autor proponuje, w związku z tym wprowadzenie do obiegu naukowego określenia „proces dochodzenia zamówienia publicznego do skutku” dla podkreślenia, że mamy tu do czynienia z ciągiem działań prawnych, zmierzającym i finalizującym się w aspekcie prawidłowego wykonania zamówienia. W tym rozdziale formułowane są także założenia pojęciowe dla kluczowego w obrębie pracy pojęcia-narzędzia instrumentu administracyjnoprawnego, a także wskazuje się na kontekst używania pojęcia „prawo zamówień publicznych”. Materiał rozdziału drugiego jest zagadnienie struktury prawa zamówień publicznych, przez co autor rozumie, w pierwszej kolejności, kwestię umiejscowienia tego zespołu unormowań w ramach najbardziej ogólnego dwupodziału systemu prawa na prawo publiczne oraz prawo prywatne. Wskazywane pojęcie zostanie także odniesione do kryteriów przeprowadzania w obrębie kompleksowej regulacji prawa zamówień bardziej szczegółowego podziału gałęziowego, w ramach którego możliwe jest definiowanie i wyodrębnianie instrumentów cywilnoprawnych, administracyjnoprawnych oraz karnoprawnych lub administracyjno-karnych. Rozważania rozdziału dru-

giego mają walor ogólny w obrębie całego prawa zamówień publicznych. Zmierzają one bowiem do sformułowania określonego wzorca przeprowadzania wewnątrz prawa zamówień, powyżej wzmiankowanych zabiegów dyferencyjnych o podstawowym znaczeniu dla naukowej refleksji nad tym zespołem unormowań, w ramach szczegółowych dyscyplin prawoznawstwa oraz w praktyce stosowania prawa. W rozdziale drugim wskazuje się także na poszczególne instrumenty prawa zamówień właściwe kolejnym etapom procesu dochodzenia zamówienia do skutku, rozstrzygając przy tym o ich gałęziowej kwalifikacji. Rozdziały od trzeciego do piątego zostały poświęcone charakterystyce poszczególnych instrumentów administracyjnoprawnych, odnoszących się do etapu wykonywania zamówienia publicznego. W rozdziałach od trzeciego do piątego wyodrębniono i poddano analizie instrumenty mające postać zakazów lub nakazów, wynikających z norm bezpośrednio regulujących prawa administracyjnego. Odnoszą się one kolejno do zagadnień: zmian przedmiotowych (treściowych) oraz podmiotowych umów w sprawach zamówień, kontroli zarządczej nad realizacją zamówienia, obowiązku dochodzenia roszczeń. Z kolei, rozdział VII służy przedstawieniu zagadnień poddanych regulacji w postaci norm pośrednio regulujących, kwalifikowanych jako administracyjne lub administracyjno-karne, określających podstawy ponoszenia odpowiedzialności prawnej za naruszanie wzmiankowanych powyżej nakazów i zakazów.

Podstawową metodą badawczą wykorzystywaną w pracy jest metoda dogmatyczna (formalno-dogmatyczna), polegająca na ustalaniu treści obowiązujących norm prawnych za pomocą dyrektyw wykładni językowej, systemowej oraz funkcjonalnej. W niektórych partiach pracy korzysta się także z metody historycznej, co uwidacznia się w szczególności w badaniu procesów ewolucji unormowań określonych zagadnień dla ukazania zmienności koncepcji ich regulacji, a także elementów wspólnych takim koncepcjom. W niniejszym opracowaniu korzysta się także z koncepcji teoretyczno-prawnych, przywoływanych w zakresie niezbędnym dla analizy zagadnień badawczych pracy. Ma to miejsce m.in. w rozważaniach poświęconych strukturze prawa zamówień publicznych, gdzie sięga się do podstawowych założeń ogólnej nauki o prawie, leżących u podstaw analizy prawa jako wieloelementowego systemu, w ramach którego możliwe są różnorakie zabiegi porządkujące. Analiza teoretyczno-prawnego ujęcia pojęcia odpowiedzialności prawnej jest także punktem wyjścia dla rozważań o odpowiedzialności administracyjnej w prawie zamówień publicznych.

Nie porzeczając na formalno-dogmatycznej płaszczyźnie rozważań w pracy częstokroć nawiązuje się do krajowego oraz unijnego orzecznictwa, służącego także jako ilustracja problemów praktycznego stosowania prawa w obszarze odpowiednich instrumentów prawnych. W pracy przywoływane jest, a w niektórych przypadkach szczególnie analizowane, stosowne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, Trybunału Konstytucyjnego, sądów powszechnych oraz Krajowej Izby Odwoławczej. Specyfika tematu pracy powoduje, że w jej ramach eksponowane jest także orzecznictwo komisji orzekających w sprawach o naruszenia dyscypliny finansów publicznych, które w opracowaniach z zakresu prawa zamówień publicznych wciąż przywoływane jest dość rzadko. W rozważaniach dotyczących instrumentów prawnych realizacji zamówień

wień publicznych objętych harmonizacją unijnego prawa wtórnego (zakazy w obszarze podmiotowych oraz przedmiotowych zmian umów) wykorzystywane są także poglądy obcojęzycznej doktryny europejskiego prawa zamówień publicznych. Jednocześnie należy tu nadmienić, że opracowanie koncentruje się na tzw. klasycznych zamówieniach publicznych, będących zasadniczym przedmiotem regulacji ustawy z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹. Zdaniem autora jest to w zupełności wystarczające dla osiągnięcia jego celów. Poświęcenie rozbudowanych rozważań pracy zagadnieniom struktury prawa zamówień publicznych jako podstawy dla analizy szczegółowych problemów pracy wynika z wskazywanej w doktrynie prawa zamówień i wciąż istniejącej, także ze względu na relatywnie niedługi okres rozwoju prawa zamówień publicznych w polskim porządku prawnym, potrzeby pogłębionej refleksji naukowej nad tym zespołem unormowań, w szczególności nad jego usytuowaniem w porządku prawnym oraz wewnętrzną dyferencją. Jako wyraźne potwierdzenie potrzeby podejmowania tej problematyki może być przywołane stanowisko *R. Szostaka*, zgodnie z którym „(...) ze względów rozwojowych regulacja zamówień publicznych nie może być dłużej kojarzona z wyodrębnionym mechanicznie zbiorem przepisów porządkowych niegodnych pogłębionego naukowo profesjonalnego wysiłku. Takie podejście wypacza naturę prawną oraz rzeczywiste znaczenie instrumentów stosowanych od dawna w skomplikowanej sferze udzielania oraz wykonywania zamówień publicznych”².

W tym miejscu rozważań wstępnych należy jeszcze zwrócić uwagę na fakt, że w polskiej nauce prawa, jak dotychczas nie powstała monografia, której celem byłoby zdefiniowanie, wyodrębnienie oraz charakterystyka administracyjnoprawnych instrumentów realizacji zamówień publicznych. Tematyka ta była już natomiast sygnalizowana w opracowaniach artykułowych i monografiach niektórych przedstawicieli doktryny prawa zamówień publicznych, w których formułowano inspirujące wskazówki, skłaniające autora do podjęcia tytułowej problematyki³. Opracowanie to będzie do nich nawiązywało w wielu miejscach. Jak już sygnalizowano powyżej, praca ta stanowi swego rodzaju reakcję na zjawisko niedostatku uwagi z jakim spotykały się zagadnienia realizacji zamówień publicznych w badaniach wskazywanych powyżej szczegółowych dyscyplin prawoznawstwa z obszaru prawa publicznego. Wobec tego autor wyraża nadzieję, że niniejsza publikacja przyczyni się do utrwalenia takich założeń badawczych co do regulacji prawnej wykonywania zamówień, w ramach których rozważaniom prowadzonym w płaszczyźnie prawa cywilnego, będą towarzyszyły analizy zmierzające do wyodrębnienia i określenia optymalnego kształtu instrumentów administracyjnoprawnych,

¹ Ustawa z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.).

² *R. Szostak*, Zakres i struktura prawa zamówień publicznych, PZP 2013, Nr 4, s. 17.

³ Zob. przykładowo *Z. Gordon*, Umowa jako przedmiot i instrument kontroli w systemie zamówień publicznych, [w:] *T. Kocowski, J. Sadowy* (red.), Kontrola zamówień publicznych, Wrocław–Warszawa 2013, s. 236–241; *R. Szostak*, Podstawowe instrumenty administracyjne w zamówieniach publicznych, PZP 2013, Nr 4, s. 27–43; *M. Szydło*, Prawna koncepcja zamówienia publicznego, Warszawa 2014, s. 42–44.

służących zapewnianiu osiągnięcia celów prawa zamówień publicznych na etapie ich realizacji.

W tym miejscu chciałbym złożyć wyrazy wdzięczności Panu prof. dr. hab. *Leonowi Kieresowi*, kierownikowi Zakładu Publicznego Prawa Gospodarczego na Uniwersytecie Wrocławskim, za przychylność, życzliwość, wieloletnią opiekę naukową oraz cenne wskazówki pomocne przy tworzeniu niniejszej monografii. Chciałbym również w szczególny sposób podziękować moim bliskim: rodzicom – *Annie* i *Władysławowi*, a także *Agnieszce* za całe wsparcie, pomoc i cierpliwość niezbędne dla powstania tej pracy.

Krzysztof Horubski

Wrocław, lipiec 2017 r.

Wykaz skrótów

1. Źródła prawa

dyrektywa 93/38/EWG	dyrektywa Rady Wspólnot Europejskich 93/38/EWG z 14.6.1993 r. procedury udzielania zamówień publicznych przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (Dz.Urz. UE L Nr 199, s. 84 ze zm.)
dyrektywa 2004/18/WE	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.3.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, i usługi (Dz.Urz. WE L Nr 134, s. 114)
dyrektywa 2007/66/WE	dyrektywa 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2007 r. dyrektywy Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień (Dz.Urz. UE L Nr 335, s. 31)
dyrektywa 2014/24/UE	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.2.2014 r. w zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L Nr 94, s. 65)
dyrektywa 2014/25/UE	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z 26.2.2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L Nr 94, s. 243)
dyrektywy z 2014 r.	dyrektywa 2014/24/UE oraz dyrektywa 2014/25/UE
FinPublU	ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.)
FinPublU z 2005 r.	ustawa z 30.6.2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)
GospKomU	ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 827)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

Wykaz skrótów

KC	ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)
KK	ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 ze zm.)
KoncRobUsłU	ustawa z 9.1.2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 113)
KP	ustawa z 26.6.1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1666 ze zm.)
KPA	ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257)
KPC	ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.)
KSH	ustawa z 15.9.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1577 ze zm.)
KW	ustawa z 20.5.1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.)
OdpDyscFinPublU	ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1311)
OdpPodmZbiorU	ustawa z 28.10.2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1541 ze zm.)
OKiKU	ustawa z 16.2.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 229 ze zm.)
PaństwInspSanU	ustawa z 14.3.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1261)
PartPublPrywU	ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1834)
PrAdw	ustawa z 26.5.1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1999 ze zm.)
PracSamU	ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 902 ze zm.)
PrZamPubl	ustawa z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1579)
RachU	ustawa z 29.9.1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.)
RadPrU	ustawa z 6.7.1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1870)

Wykaz skrótów

RTVU	ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1414)
SamGminU	ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1868)
SamPowU	ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)
SamWojU	ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.)
SSEU	ustawa z 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1010 ze zm.)
standardy kontroli zarządczej	komunikat Nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84, s. 2)
SwobDziałGospU	ustawa z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.)
TFUE	Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25.3.1957 r. (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 26.10.2012 r., C 326, s. 47)
UmKoncRobUsłU	ustawa z 21.10.2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2016 r. poz. 1920)
ZasZarzMieniePaństU	ustawa z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 2259 ze zm.)
ZamPublU	ustawa z 10.6.1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.)
ZmPrZamPubl z 22.6.2016 r.	ustawa z 22.6.2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1020 ze zm.)
ZmPrZamPubl z 4.9.2008 r.	ustawa z 4.9.2008 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 171 poz. 1058)
ZmPrZamPubl z 5.11.2009 r.	ustawa z 5.11.2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. Nr 206 poz. 1591)
ZmPrZamPubl z 2.12.2009 r.	ustawa z 2.12.2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 223 poz. 1778)

2. Czasopisma

Adm. – TDP	Administracja – Teoria, Dydaktyka, Praktyka
AUWr	Acta Universitatis Wratislaviensis
Biul. NDFP	Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych
EPPPLR	European Procurement & Public Private Partnership Law Review
FK	Finanse Komunalne
Gl.	Glosa
GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
JI	Iuridica International
Kontr. Państw.	Kontrola Państwowa
KPP	Kwartalnik Prawa Prywatnego
KPPubl	Kwartalnik Prawa Publicznego
MoP	Monitor Prawniczy
NP	Nowe Prawo
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
NZS	Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSN	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
PiP	Państwo i Prawo
PPH	Przegląd Prawa Handlowego
PPiA	Przegląd Prawa i Administracji
PPK	Przegląd Prawa Karnego
PPLR	Public Procurement Law Review
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
PPR	Przegląd Prawa Rolnego
PS	Przegląd Sądowy
PZP	Prawo Zamówień Publicznych. Kwartalnik
SPP	Studia Prawa Publicznego
ST	Samorząd Terytorialny
St. Lub.	Studia Lubuskie
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
WRLAE	Wroclaw Review of Law, Administration & Economics

WSEZS	Wrocławskie Studia Erazmianskie. Zeszyty Studenckie
VergabeR	Vergaberecht
Zam. Publ. Dor.	Zamówienia Publiczne. Doradca
Zb. Orz.	Zbiór Orzeczeń TS UE
ZNUJ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUŁ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego
ZNUMK	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu
ZNUW _r	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego
ZNWSH	Zarządzanie. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas
ZSUZOIU	Zeszyty Stowarzyszenia Urbanistów Zachodniej Izby Urbanistów Okręgowej

3. Organy orzekające

KIO	Krajowa Izba Odwoławcza
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
NSA(7)	Naczelny Sąd Administracyjny w składzie 7 sędziów
Prezes UOKiK	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Prezes UZP	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
SO	Sąd Okręgowy
SPI	Sąd Pierwszej Instancji
TK	Trybunał Konstytucyjny
TS UE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZA	Zespół Arbitrów

4. Inne

art.	artykuł
Dz.U.	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. WE	Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
cz.	część
el. Zb. Orz.	elektroniczny Zbiór Orzeczeń TS UE
MF	Minister Finansów