

Karol Kiczka

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: karol.kiczka@uwr.edu.pl

**KARY PIENIĘŻNE W PRAWIE
ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH PO NOWELIZACJI
KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO**

**PENALTY PAYMENTS IN PUBLIC PROCUREMENT
LAW AFTER THE AMENDMENTS OF THE CODE
OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS**

DOI: 10.15611/pn.2017.497.15

Streszczenie: Stosowanie kar pieniężnych w Prawie zamówień publicznych winno uwzględniać zasady ogólne administracyjnych kar pieniężnych, ustanowione Kodeksem postępowania administracyjnego. Zasady ogólne administracyjnych kar pieniężnych kształtują nieistniejące uprzednio podstawy do odpowiednich działań prawnych Prezesa UZP. Wprowadzony stan prawny wzmacnia sytuację prawną jednostki w aspekcie nakładania i wykonywania administracyjnej kary pieniężnej w demokratycznym państwie prawnym.

Słowa kluczowe: Prawo zamówień publicznych, kary pieniężne, postępowanie administracyjne.

Summary: The application of fines in the Public Procurement Law should take into account the general rules of administrative fines set out in the Code of Administrative Proceedings. The general principles of administrative fines form the previously non-existent grounds for appropriate legal actions of the President of PPO. The introduced legal status strengthens the legal situation of the individual in the aspect of imposing and executing an administrative fine in a democratic state of law.

Keywords: Public Procurement Law, financial penalties, administrative proceedings.

1. Wstęp

Kary pieniężne są elementem Prawa zamówień publicznych¹, których stosowanie przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: Prezes UZP) pozostaje w szczególności w ścisłym związku z prawem administracyjnym, a zwłaszcza: Ko-

¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017, poz. 1579), dalej: Prawo zamówień publicznych lub p.z.p.

deksem postępowania administracyjnego² czy Prawem o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³. W dniu 1 czerwca 2017 r. weszły w życie zmiany do Kodeksu postępowania administracyjnego, gdzie dodano: „Dział IVa: Administracyjne kary pieniężne” – mający znaczenie dla stosowania kar pieniężnych na gruncie Prawa zamówień publicznych⁴.

Przekonywająco wskazuje projektodawca, że wprowadzenie do systemu prawnego wzmiankowanych wyżej przepisów o nakładaniu administracyjnych kar pieniężnych (kar pieniężnych) jest pierwszą tego typu regulacją w polskim prawie administracyjnym. Ustanowienie rozważanych przepisów, dotyczących administracyjnych kar pieniężnych, poprzez dodanie do Kodeksu postępowania administracyjnego przywoływanego odrębnego działu wprowadza ogólne zasady nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu (określane dalej także jako: „zasady ogólne administracyjnych kar pieniężnych”). Przez nałożenie kary administracyjnej rozumie się fakt ukarania strony. Pojęcie to odnosi się do kar administracyjnych określonych w sposób sztywny lub widełkowy („od” „do”). Natomiast wymierzenie kary oznacza określenie wysokości nakładanej kary w granicach przewidzianych w przepisie prawa. Innymi słowy, jest to czynność mająca na celu wskazanie konkretnej kwoty pieniężnej, którą strona będzie obowiązana zapłacić w konsekwencji naruszenia prawa, którego się dopuściła⁵.

Obowiązujące od 1 czerwca 2017 r. zasady ogólne administracyjnych kar pieniężnych stanowią uzupełnienie regulacji przewidzianych w przepisach, zazwyczaj ustaw szczególnych ustanawiających stosowne kary pieniężne, przy poszanowaniu zasady, że normy szczególne mają pierwszeństwo przed normami ogólnymi (*lex specialis derogat legi generali*). Przepisy k.p.a. w zakresie stosowania kar pieniężnych są przepisami ogólnymi, z tym jednakże zastrzeżeniem, że uregulowania w przepisach odrębnych określonych aspektów dotyczących kar administracyjnych skutkuje tym, że przepisów Działu IVa k.p.a. nie będzie się stosowało w zakresie tych aspektów unormowanych w przepisach odrębnych (art. 189a § 2 k.p.a.).

Przykładem odstąpienia od stosowania ogólnych zasad nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu są unormowania zawarte w ustawie o Krajowym Zasobie Nieruchomości, gdzie w sprawach

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016, poz. 23, z późn. zm.), dalej: Kodeks postępowania administracyjnego lub k.p.a.

³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016, poz. 718, z późn. zm.), dalej: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi lub p.p.s.a.

⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017, poz. 935), dalej: zmiany do Kodeksu postępowania administracyjnego lub zmiany do k.p.a. Zob. Z. Kmieciak, *Słowo wstępne*, [w:] Z. Kmieciak (red.), *Raport Zespołu Ekspertckiego z prac w latach 2012-2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2017, s. 11.

⁵ Druk nr 1183 z dnia 28 grudnia 2016 r. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych.

nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się odpowiednio Ordynację podatkową⁶, z tym że kompetencje organów podatkowych przysługują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Jednocześnie ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości przyjmuje wprost: przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących kar się nie stosuje⁷. Innych przejawem odejścia od omawianych zasad ogólnych administracyjnych kar pieniężnych jest Prawo atomowe, jego art. 126 ust. 3 stanowi, że do kar, o których mowa w art. 123, nie stosuje się przepisów art. 189e oraz art. 189f § 2 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁸.

Prawo zamówień publicznych nie przewiduje odstępiania od stosowania wprowadzonych przez k.p.a. ogólnych zasad nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu. Celem opracowania jest analiza niektórych aspektów stosowania kar pieniężnych na gruncie Prawa zamówień publicznych w następstwie wprowadzonych do Kodeksu postępowania administracyjnego zasad ogólnych administracyjnych kar pieniężnych. W toku rozważań wykorzystany zostanie stosowny materiał źródłowy, w tym właściwe akty normatywne, orzecznictwo, poglądy doktryny i inne.

2. O ogólnym postępowaniu administracyjnym i administracyjnych karach pieniężnych

Ważną pozycję w zakresie procedur administracyjnych ma powszechne (ogólne) postępowanie administracyjne unormowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Doniosłą wagę ogólnego postępowania administracyjnego podnosiła przed wielu laty Komisja do Opracowania Projektu Przepisów o Postępowaniu Administracyjnym, stwierdzając zwłaszcza: „Określa ono bowiem zasady działalności organów administracji państwowej występujących na zewnątrz w stosunku do obywateli, a zwłaszcza stosunek tych organów do obywatela przy orzekaniu o jego prawach i obowiązkach”⁹. Powszechne postępowanie administracyjne kreuje – powiedzmy – najdalej idące gwarancje procesowe jednostce w toku załatwiania indywidualnej sprawy administracyjnej przed organami administracji publicznej¹⁰. Aktualnie brzmią nadal słowa F. Longchamps’a wypowiedziane w odniesieniu do

⁶ Przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2017, poz. 201, z późn. zm.

⁷ Art. 111 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, Dz.U. z 2017, poz. 1529.

⁸ Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, Dz.U. z 2017, poz. 576, z późn. zm.

⁹ Komisja do Opracowania Projektu Przepisów o Postępowaniu Administracyjnym. Projekt Kodeksu postępowania administracyjnego. Uzasadnienie, Warszawa, kwiecień 1959, s. 50.

¹⁰ Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1997, s. 296; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2000, s. VI.

k.p.a.: „Zwiększa wydatnie gwarancje praworządności w działaniu organów administracji, wzmacnia i precyzuje ochronę jednostki, ulepsza pewne niejasne lub sporne dotychczas instytucje postępowania, słowem, jest dziełem dojrzałej rozważki i wysokiej kultury prawniczej”¹¹. Potwierdzeniem istotnej roli ogólnego postępowania administracyjnego są znane z piśmiennictwa propozycje rozciągnięcia stosowania omawianego Kodeksu postępowania administracyjnego na różne dziedziny stosunków społecznych związanych z aktywnością administracji publicznej¹². Jednocześnie wszelkim unormowaniom zmierzającym do dekodyfikacji ogólnego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, które – co trzeba zarysować – zazwyczaj osłabiają sytuację prawną jednostki, zasadnie towarzyszy dezaprobaty¹³. Pomimo upływu czasu i zaistniałych zmian systemowych, jak dobitnie przekonują, uwypuklane przez B. Adamiak i J. Borkowskiego¹⁴, ustalenia Z. Kmiecika¹⁵, sformułowana uprzednio przez F. Longchamps’a wysoka ocena Kodeksu postępowania administracyjnego nie uległa deprecjacji.

W opiniach naukowych uwypukla się, że rolą procedur jest przede wszystkim zapewnienie skutecznej realizacji norm prawa materialnego. W tym sensie procedury pełnią wobec przepisów określających prawa i obowiązki podmiotów prawa funkcję służebną. Rozważane procedury kształtują przy tym nie tylko mechanizm korzystania z uprawnień czy egzekwowania obowiązków przedsiębiorców, ale w istotny sposób wpływają na zakres tych praw i obowiązków. Zgodnie z utrwalonym w pi-

¹¹ F. Longchamps, *O kodeksie postępowania administracyjnego i jego znaczeniu dla kontroli*, Kontrola Państwa, nr 4, 1960, s. 1.

¹² J. Zimmermann, *Zastosowanie pojęcia strony w rozumieniu ogólnego postępowania administracyjnego w sferze zarządzania gospodarką narodową*, Krakowskie Studia Prawnicze, Kraków 1973, s. 75; L. Bar, *Refleksje legislacyjne (w związku z kodeksem postępowania administracyjnego)*, ZN Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, Prace Instytutu Administracji i Zarządzania, nr 5-6, 1982, s. 277; J. Grabowski, *O możliwości zastosowania kodeksu postępowania administracyjnego w stosunkach między przedsiębiorstwem a organem założycielskim*, AUWr No 1022, Prawo CLXVIII, 1990, s. 65; E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych (szkice)*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1995, *passim*; Z. Niewiadomski, *Biurokracja a postępowanie administracyjne*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Biurokracja. Bureaucracy. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krynica Zdrój. 2-4 czerwca 2006 r.*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Oddział w Rzeszowie, Rzeszów 2006, s. 450.

¹³ E. Knosala, *Glosa do wyroku Sądu Pracy w Katowicach (sygn. akt XI U 1472/95) w sprawie błędu popełnionego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, Humanistyczne Zeszyty Naukowe, nr 11, 1996, s. 67; L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 51; Z. Janku *et al.*, *Z zagadnień dekodyfikacji polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2004, s. 137.

¹⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. VI.

¹⁵ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 296.

śmiennictwie poglądem rolą procedur jest zapewnienie gwarancji konstytucyjnych wolności i praw jednostek, w tym przedsiębiorców¹⁶.

Szczególne znaczenie norm procesowych dla jednostki na płaszczyźnie prawa publicznego, w stosunku do ich oddziaływania w obrębie prawa prywatnego, uwypukla przekonująco piśmiennictwo. W odróżnieniu od prawa cywilnego prawo administracyjne „żyje” procedurą. Co znaczą najlepsze rozwiązania materialnoprawne, jeżeli jednostka nie ma proceduralnych możliwości ich wykorzystania dla ochrony swoich interesów. Procedura administracyjna określana jest przez J. Jendroškę – „kluczem do wolności”, który stanowi jeden z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego¹⁷.

Spółeczna gospodarka rynkowa zakłada odpowiedzialną i aktywną postawę władzy publicznej również w obszarze stosunków gospodarczych, w tym władzy sądowniczej. Zasadnie przypisuje się ważną rolę judykaturze w odniesieniu do stanowienia oraz stosowania prawa. Z woli ustrojodawcy to przede wszystkim sądy administracyjne i sądy powszechne wypełniają w imieniu państwa kompetencje kontrolne w stosunku do nakładanych przez organy administracji publicznej administracyjnych kar pieniężnych. Doniosła rola przypada Trybunałowi Konstytucyjnemu oraz sądom (trybunałom), których właściwość wynika z wiążącego Polskę prawa międzynarodowego (Europejski Trybunał Praw Człowieka), w tym prawa unijnego (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej). Emanacje władzy sądowniczej są gwarantami demokratycznego państwa prawnego w społecznej gospodarce rynkowej. Funkcjonowanie bezstronnej, niezależnej, niezawisłej i sprawnej władzy sądowniczej zapewnia ochronę i realizację wartości (zasad) ustrojowych, na których oparty jest ład społeczno-gospodarczy określony przez Konstytucję, w tym konieczną ochronę wolności i praw jednostek, w tym przedsiębiorców¹⁸.

Administracyjne kary pieniężne są zagadnieniem od dawna badanym w prawoznawstwie¹⁹. Natura jurydyczna administracyjnych kar pieniężnych w społecznej

¹⁶ M. Strzelbicki, M. Chołodecki, *Publiczne prawo gospodarcze. Procedury*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2011, s. 9. Por. L. Kieres, *Podstawowe zasady administracyjnego prawa gospodarczego*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 48-49; B. Popowska (red.), *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2013.

¹⁷ J. Jendroška, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 11.

¹⁸ Por. L. Kieres, *Niezawisły, bezstronny i niezależny sąd z perspektywy publicznego prawa gospodarczego*, AUWr No 3695, Przegląd Prawa i Administracji CIII, 2015, s. 133.

¹⁹ J. Jendroška, *Administracyjne kary pieniężne*, AUWr No 518, Przegląd Prawa i Administracji XIV, 1988, s. 7. Por. Z. Kmiecniak, *Charakter prawny orzeczeń w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej a koncepcja sankcji administracyjnej*, Głosa, nr 11, 1997, s. 1; M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym: w ustawie o ochronie konkurencji, w europejskim prawie wspólnotowym*, KiK Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2001, s. 11; Z. Leoński, *O istocie tzw. kar administracyjnych*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2003, s. 354; M. Stahl, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie*

gospodarce rynkowej nie jest jednolita. W systemie prawa do czasu wprowadzenia odnośnych zmian do Kodeksu postępowania administracyjnego brak było definicji legalnej pojęcia administracyjnej kary pieniężnej. Pojęcie to w prawie administracyjnym jest powszechnie używane przez doktrynę i orzecznictwo sądowe. W przepisach stosuje się niejednorodną terminologię, przykładowo używa się określeń: opłata podwyższona, administracyjna kara pieniężna, kara pieniężna, opłata sankcyjna, kwota dodatkowa i dodatkowe zobowiązanie podatkowe. Kary pieniężne należą, jak uwytkła Strzyczkowski²⁰, do środków będących rodzajem represji za naruszenie obowiązujących przepisów prawnych, przewidujących nakazy lub zakazy określonego postępowania (zachowania). Analiza wypowiedzi sądownictwa konstytucyjnego wskazuje, że dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, nie budzi wątpliwości w świetle obowiązujących rozwiązań ustrojowych²¹. Administracyjne kary pieniężne – jak stwierdził TK – są to w istocie środki (instrumenty) prawne mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa, które wiązać należy z przestrzeganiem prawa. Kary pieniężne stosowane z mocy podstawy wynikającej z ustawy – mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne²². Zasadniczo kary pieniężne spełniają funkcje: prewencyjną, represyjną bądź prewencyjno-represyjną²³. Istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów wynikających z norm prawnych, które ustanowiono w celu właściwego funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej. Niemniej, zaznaczymy, że zagadnienia prawne kar pieniężnych nie wyczerpują się wyłącznie w domenie działalności gospodarczej.

Kara pieniężna jako odmiana sankcji administracyjnej nie jest sankcją w rozumieniu prawa karnego. Przesłanką konstruowania odpowiedzialności różnej od od-

Trybunału Konstytucyjnego, [w:] I. Skrzydło-Niznik *et al.* (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 651; C. Mik, *Charakter prawny odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w świetle ustawy z 28 października 2002 r.*, *Przegląd Sądowy*, nr 7-8, 2003, s. 67; M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, *Studia Prawnicze*, nr 4, 2003, s. 124; M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011; H. Nowicki, *Sankcje administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. VII, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 621-649.

²⁰ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 199. Por. P. Sikora, *Sankcja karna jako instytucja prawa administracyjnego – rozważania teoretyczno-prawne*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa–Dębe 23-25 września 2002 r.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2003, s. 531.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2007, nr 1, poz. 2.

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2006, nr 1, poz. 6.

²³ Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 2015 r., sygn. K 31/13, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2015, nr 3, poz. 31.

powiedzialności 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). Proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego (publicznego). 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.

Jak wynika ze stanu prawodawstwa, administracyjne kary pieniężne mają swoje źródło także w prawie unijnym, które niekiedy wskazuje na potrzebę wdrożenia (implementacji) kar: skutecznych, proporcjonalnych i odstraszcających. 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; b) podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym. Tym samym finansowanie kar pieniężnych nie jest rekompensowane adresatowi tej sankcji przez zmniejszanie obowiązków publicznoprawnych, zwłaszcza właściwych dla podatków dochodowych. Prawodawca dąży do tego, aby kary pieniężne pomniejszały zasoby majątkowe (aktywa) zobowiązanego do uiszczenia kary pieniężnej za przekroczenia prawa publicznego²⁴.

3. Zasady ogólne administracyjnych kar pieniężnych

Jak wyżej wzmiankowano, administracyjne kary pieniężne w polskim prawie bardzo często stanowią dotkliwą sankcję za naruszenie prawa, niekiedy nawet surowszą niż kary wymierzane za popełnienie wykroczenia, wykroczenia karnoskarbowego, przestępstwa bądź przestępstwa karnoskarbowego. Niejednokrotnie nakładanie kar pieniężnych cechuje automatyzm oraz nieuwzględnianie przyczyn i okoliczności dopuszczenia się naruszenia. Akcentowany automatyzm nakładania kar i brak uwzględniania okoliczności danej sprawy nie sprzyjają zapewnieniu sprawiedliwego – w odczuciu społecznym – działania administracji publicznej. Administracyjne kary pieniężne przybierają w wielu przypadkach bardziej rygorystyczną postać niż

²⁴ K. Kiczka, *Kary pieniężne w społecznej gospodarce rynkowej*, [w:] K. Łuczarski, J. Sawicki (red.), *Na styku prawa karnego i prawa o wykroczeniach. Zagadnienia materialnoprawne oraz procesowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Bojarskiemu*, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016, s. 99-112.

sankcje karne, np. gdy nie przewidziano przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Jednocześnie w systemie prawnym brak było reguł ogólnych określających zasady ich nakładania i wymierzania, co skutkowało znaczącym zróżnicowaniem sytuacji podmiotów podlegających ukaraniu, szczególnie w zakresie instytucji łagodzących obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, często nieuzasadnionym ze względu na przedmiot i specyfikę danej regulacji²⁵.

Pod wpływem głównie krajowego orzecznictwa ukształtował się pogląd, że administracyjna kara pieniężna powinna być karą sprawiedliwą, adekwatną do wagi naruszenia i odpowiadającą celom, dla których jest stosowana. Na kanwie stanowisk prezentowanych w judykaturze przede wszystkim podkreślano, że przesłanką wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej powinno być wystąpienie subiektywnego elementu zawinienia, a podmiot, który może być pociągnięty do odpowiedzialności administracyjnej, powinien mieć możliwość obrony, m.in. poprzez wykazanie, że naruszenie jest następstwem okoliczności, na które nie miał wpływu.

Stan taki budził również zastrzeżenia z uwagi na zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawnym, w szczególności na zasadę proporcjonalności. Z tego względu w orzecznictwie i doktrynie postuluje się, aby w przypadkach, gdy wyraźne brzmienie przepisu nie stoi temu na przeszkodzie, wyklądać przepisy dotyczące kar administracyjnych, dążąc do rozszerzenia gwarancji procesowych praw obywatela oraz obowiązywania zasady zaufania do organów państwa.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka standardy ochrony praw człowieka we wszelkich postępowaniach sanacyjnych powinny odpowiadać gwarancjom wynikającym z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2, zwanej dalej „Konwencją”²⁶. To oznacza, że gwarancje z art. 6 Konwencji mają zastosowanie we wszystkich postępowaniach quasi-karnych, także takich, które na gruncie naszego prawa krajowego są uznawane za postępowania administracyjne. Postępowanie przed organami administracji publicznej, które może być zakończone nałożeniem przedmiotowej kary, powinno – co do zasady – spełniać wszystkie standardy procesowe przewidziane w art. 6 Konwencji dla postępowań, w których rozstrzygane są przesłanki odpowiedzialności. Także jak uwypukla projektodawca, w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się na konieczność uwzględniania poglądów ETPC wyrażonych w oparciu o art. 6 Konwencji w zakresie, w jakim dochodzi do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Powyższe ma istotne znaczenie, gdyż uwzględnia cele sankcji administracyjnych, tj. represję, prewencję ogólną i szczególną, a niekiedy także kompensację.

²⁵ Druk nr 1183 z dnia 28 grudnia 2016 r. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych.

²⁶ Dz.U. z 1993, poz. 284, z późn. zm. Por. E. Łętowska, *Konwencja Europejska w Polsce i nasze myślenie o prawie*, Kwartalnik Prawa Prywatnego I, 1992, z. 1-4, s. 157; C. Mik, *Charakter, struktura i zakres zobowiązań z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Państwo i Prawo, nr 4, 1992, s. 16.

W związku z tym w pełni uzasadnione było sformułowanie ogólnych zasad stosowania administracyjnych kar pieniężnych. Dzięki temu zapewnione zostaną jednolite standardy traktowania jednostek oraz zagwarantowane zostanie wymierzanie kar racjonalnych i odpowiadających wadze popełnionego naruszenia. Z omawianych rozwiązań skorzystać będą mogli wszyscy obywatele, podkreślenia wymaga, że to właśnie przedsiębiorcy są szczególnie narażeni na automatyzm i nadmierny rygoryzm nakładania administracyjnych kar pieniężnych.

Zasad ogólnych administracyjnych kar pieniężnych nie stosuje się w sprawach nakładania lub wymierzania przez organ administracji publicznej kar na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej lub z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Kodeks postępowania administracyjnego w art. 189b definiuje administracyjną karę pieniężną jako sankcję o charakterze pieniężnym nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnej, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu ustawowego obowiązku albo niepowstrzymaniu się od zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce nieposiadającej osobowości prawnej. Administracyjną karę pieniężną należy zatem rozumieć jako określone w ustawie ujemne skutki prawne, które następują, gdy adresat normy prawnej nie zastosuje się do ustanowionego nakazu albo zakazu.

W sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy k.p.a., o ile odrębne ustawy nie wyłączają w całości bądź części ułokowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego zasad ogólnych administracyjnych kar pieniężnych. W przypadku uregulowania w przepisach odrębnych:

- 1) przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej,
 - 2) odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia,
 - 3) terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej,
 - 4) terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej,
 - 5) odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej,
 - 6) udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej
- przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w tym zakresie nie stosuje się.

Celem przywoływanego wyżej art. 189a § 2 k.p.a. jest uzupełniające – subsydiarne – stosowanie przepisów k.p.a. w tym zakresie, który nie został uregulowany odmiennie w przepisach odrębnych. Jeżeli, co akcentowano wyżej, któryś ze wskazanych aspektów regulacji dotyczącej kar (np. udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej) nie został objęty regulacją ustawy odrębnej, „w to miejsce” stosowane będą przepisy k.p.a. Jednocześnie, jeśli przepisy szczególne regulują określoną kwestię, np. wskazują przesłanki wymiaru kary, to wyłączone zostaje zastosowanie wszystkich przepisów k.p.a. określających przesłanki wymiaru kary (tego aspektu objętego jednym z punktów art. 189a § 2 k.p.a.). Skoro bowiem ustawodawca w przepisach odrębnych ustaw uregulował w przepisach odrębnych

kwestię kar administracyjnych kompleksowo albo uregulował dany „wycinek” tematyki stosowania kar administracyjnych, w tym konkretnie zakresie zastosowanie przepisów k.p.a. powinno być wyłączone. Nie wyklucza to stosowania przepisów k.p.a. w zakresie aspektów wskazanych w art. 189a § 2 pkt 2-6.

Na wzór regulacji obowiązującej przy odpowiedzialności karnej oraz odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Kodeks postępowania administracyjnego wprowadza normę (art. 189c k.p.a.), zgodnie z którą, jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie niedopełnienia obowiązku, z którego powodu ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony.

Zasady ogólne administracyjnych kar pieniężnych formułują dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej (art. 189d k.p.a.), jak akcentuje projektodawca, kiedy organ działa w ramach uznania administracyjnego. Wymierzając administracyjną karę pieniężną w warunkach uznania administracyjnego, organ administracji publicznej bierze pod uwagę:

1) wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia;

2) częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara;

3) uprzednie ukaranie za to samo zachowanie, za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe;

4) stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa;

5) działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa;

6) wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła;

7) w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana.

W przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu. W uzasadnieniu normodawca wskazuje, że gdy do naruszenia dojdzie wskutek siły wyższej, nie może ona zostać ukarana (art. 189e k.p.a.). Siłę wyższą należy rozumieć jako zdarzenia i okoliczności, których strona nie mogła przewidzieć lub których nie mogła przewyżycić²⁷.

Organ administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnej, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli:

²⁷ Druk nr 1183 z dnia 28 grudnia 2016 r. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych.

1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub

2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. W przypadkach innych niż wymienione w zdaniu powyższym, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających:

1) usunięcie naruszenia prawa lub

2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia. Organ administracji publicznej w tych przypadkach odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli strona przedstawiła dowody potwierdzające usunięcie naruszenia prawa lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia.

Zasady ogólne administracyjnych kar pieniężnych określają (art. 189g-189h, art. 189j k.p.a.) terminy przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i jej egzekucji (ściągalności). Administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa. Powyższe nie dotyczy spraw, w przypadku których przepisy odrębne przewidują termin, po upływie którego nie można wszcząć postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, lub stwierdzenia naruszenia prawa, w następstwie którego może być nałożona administracyjna kara pieniężna. Administracyjna kara pieniężna nie podlega egzekucji, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia, w którym kara powinna być wykonana. Kodeks postępowania administracyjnego określa kwestie szczegółowe odnoszące się do przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i jej ściągalności, w tym przerwania biegu przedawnienia czy przerwania biegu egzekucji.

Zaległą administracyjną karą pieniężną jest kara niezapłacona w terminie. Od zaległej administracyjnej kary pieniężnej nalicza się odsetki za zwłokę w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Zasady ogólne administracyjnych kar pieniężnych określają udzielanie ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej (art. 189k k.p.a.). Organ administracji publicznej, który nałożył administracyjną karę pieniężną, na wniosek strony, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem publicznym lub ważnym interesem strony może udzielić ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej przez:

1) odroczenie terminu wykonania administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty;

2) odroczenie terminu wykonania zaległej administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty;

3) umorzenie administracyjnej kary pieniężnej w całości lub części;

4) umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub części.

W przypadku umorzenia zaległej administracyjnej kary pieniężnej umorzeniu podlegają także odsetki za zwłokę w całości lub takiej części, w jakiej została umorzona zaległa administracyjna kara pieniężna. Właściwy organ w szczególności, na wniosek strony prowadzącej działalność gospodarczą, może udzielać wskazanych wyżej ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej, które:

1) nie stanowią pomocy publicznej;

2) stanowią pomoc *de minimis* albo pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie – w zakresie i na zasadach określonych w bezpośrednio obowiązujących przepisach prawa Unii Europejskiej dotyczących pomocy w ramach zasady *de minimis*;

3) stanowią pomoc publiczną:

a) mającą na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi,

b) mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce,

c) zgodną z zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, której dopuszczalność została określona przez właściwe organy Unii Europejskiej, udzielaną na przeznaczenie inne niż wymienione w lit. a i b.

W określonych przypadkach ulgi mogą być udzielane, jeżeli w przepisach odrębnych zostały określone szczegółowe warunki udzielania tej pomocy, zapewniające jej zgodność z zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej.

Przedstawione zasady ogólne administracyjnych kar pieniężnych nie wyczerpują wszystkich zmian w prawie administracyjnym²⁸, które mają znaczenie dla stosowania przez Prezesa UZP przepisów o karach pieniężnych. Tytułem przykładu dokonane zmiany w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 52 § 3 p.p.s.a.) umożliwiają stronie – bez konieczności uprzedniego złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.) – bezpośrednie złożenie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez Prezesa UZP (fakultatywność wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Z kolei na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego, poza wprowadzeniem zasad ogólnych administracyjnych kar pieniężnych, obecnie między innymi strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej (art. 127a k.p.a.), a organ administracji publicznej, wydając decyzje administracyjne, winien uwzględnić aktualne brzmienie (art. 107 § 1 k.p.a.).

²⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017, poz. 935).

4. Wnioski końcowe

Przeprowadzone rozważania pozwalają stwierdzić, że system prawa zamówień publicznych ulega dalszemu nasycaniu normami prawa publicznego. Stosowanie kar pieniężnych przez Prezesa UZP z woli prawodawcy zostało włączone w jurydyczne ramy zasad ogólnych administracyjnych kar pieniężnych ustanowionych normami powszechnego postępowania administracyjnego. Powyższe i inne unormowania prawne powodują wzrost znaczenia Kodeksu postępowania administracyjnego w jurysdykcyjnej działalności odnośnego centralnego organu administracji rządowej. Treści normatywne wynikające z zasad ogólnych administracyjnych kar pieniężnych kształtują nieistniejące uprzednio podstawy do odpowiednich działań prawnych Prezesa UZP. Jednocześnie prowadzi to do wzmocnienia sytuacji prawnej jednostki w aspekcie nakładania i wykonywania administracyjnej kary pieniężnej w domenie Prawa zamówień publicznych. Przyszła praktyka administracyjna oraz orzecznictwo sądowe pozwolą ustalić – używając słów Z. Kmiecika – czy Kodeks postępowania administracyjnego w interesującym nas obszarze „panuje i rządzi”, czy tylko „panuje, ale nie rządzi”²⁹.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., 2000, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Bar L., 1982, *Refleksje legislacyjne (w związku z kodeksem postępowania administracyjnego)*, ZN Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, Prace Instytutu Administracji i Zarządzania, nr 5-6.
- Grabowski J., 1990, *O możliwości zastosowania kodeksu postępowania administracyjnego w stosunkach między przedsiębiorstwem a organem założycielskim*, AUWr No 1022, Prawo CLXVIII.
- Janku Z. et al., 2004, *Z zagadnień dekodyfikacji polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Jendrośka J., 1988, *Administracyjne kary pieniężne*, AUWr No 518, Przegląd Prawa i Administracji XIV.
- Jendrośka J., 2010, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Kiczka K., 2016, *Kary pieniężne w społecznej gospodarce rynkowej*, [w:] K. Łuczak, J. Sawicki (red.), *Na styku prawa karnego i prawa o wykroczeniach. Zagadnienia materialnoprawne oraz procesowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Bojarskiemu*, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Kieres L., 2003, *Podstawowe zasady administracyjnego prawa gospodarczego*, [w:] A. Borkowski et al., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Kieres L., 2015, *Niezawisły, bezstronny i niezależny sąd z perspektywy publicznego prawa gospodarczego*, AUWr No 3695, Przegląd Prawa i Administracji CIII.

²⁹ Z. Kmiecik, *Słowo wstępne...*, s. 12.

- Kmieciak Z., 1997, *Charakter prawny orzeczeń w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej a koncepcja sankcji administracyjnej*, Glosa, nr 11.
- Kmieciak Z., 1997, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Kmieciak Z., 2017, *Słowo wstępne*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Raport Zespołu Ekspertskiego z prac w latach 2012-2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa.
- Knosala E., 1996, *Glosa do wyroku Sądu Pracy w Katowicach (sygn. akt XI U 1472/95) w sprawie błędu popełnionego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, Humanistyczne Zeszyty Naukowe, nr 11.
- Król-Bogomilska M., 2001, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym: w ustawie o ochronie konkurencji, w europejskim prawie wspólnotowym*, KiK Konieczny i Kruszewski, Warszawa.
- Leoński Z., 2003, *O istocie tzw. kar administracyjnych*, [w:] J. Filippek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała.
- Longchamps F., 1960, *O kodeksie postępowania administracyjnego i jego znaczeniu dla kontroli*, Kontrola Państwowa, nr 4.
- Łętowska E., 1992, *Konkurencja Europejska w Polsce i nasze myślenie o prawie*, Kwartalnik Prawa Prywatnego I, z. 1-4.
- Łętowska E., Łętowski J., 1995, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych (szkice)*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Mik C., 2003, *Charakter prawny odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w świetle ustawy z 28 października 2002 r.*, Przegląd Sądowy, nr 7-8.
- Mik C., 1992, *Charakter, struktura i zakres zobowiązań z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Państwo i Prawo, nr 4, s. 16.
- Niewiadomski Z., 2006, *Biurokracja a postępowanie administracyjne*, [w:] J. Łukaszewicz (red.), *Biurokracja. Bureaucracy. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krynica Zdrój. 2-4 czerwca 2006 r.*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Oddział w Rzeszowie, Rzeszów.
- Nowicki H., 2012, *Sankcje administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. VII, C.H. Beck, Warszawa.
- Popowska B. (red.), 2013, *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań
- Sikora P., 2003, *Sankcja karna jako instytucja prawa administracyjnego – rozważania teoretyczno-prawne*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa–Dębe 23-25 września 2002 r.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Wyszyńskiego, Warszawa.
- Stahl M., 2001, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik *et al.* (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. (red.), 2011, *Sankcje administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Strzeliński M., Cholewicki M., 2011, *Publiczne prawo gospodarcze. Procedury*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Strzykowski K., 2011, *Prawo gospodarcze publiczne*, LexisNexis, Warszawa.
- Szydło M., 2003, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, Studia Prawnicze, nr 4.
- Wiśniewski L., 1997, *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Zimmermann J., 1973, *Zastosowanie pojęcia strony w rozumieniu ogólnego postępowania administracyjnego w sferze zarządzania gospodarką narodową*, Krakowskie Studia Prawnicze, Kraków.