

Ciężary publiczne

Polska nauka prawa administracyjnego już w okresie międzywojennym podejmowała kontynuowane w okresie powojennym zagadnienia związane z problematyką obciążeń publicznych. Wnikliwe badania nad tym tematem doprowadziły do powstania koncepcji „ciężarów publicznych” zawartej w opracowaniu Tadeusza Bigi¹.

Stosownie do powyższego opracowania: „Ciężarami publicznymi w szerszym znaczeniu są w ogóle obowiązki świadczeń na rzecz celów publicznych, zakładane na jednostki”. „Przez ciężar publiczny w ściślejszym znaczeniu rozumie się nałożony niezależnie od zainteresowania obowiązek świadczenia niepieniężnego na rzecz określonych celów publicznych”. „Przedmiotem ciężarów są osobiste świadczenia (usługi) albo dostarczanie pewnych rzeczy do używania, użytkowania lub zużycia”. „Najczęściej obowiązek wynika z samej ustawy; powstaje, gdy zajdą okoliczności faktyczne przewidziane przez ustawę”.

Powyższa koncepcja związana była z przekonaniem, że rzeczy, którymi posługuje się zarówno państwo, jak i związki publicznoprawne, do wykonywania swych zadań (rzeczy publiczne), nie wyczerpują zagadnienia środków działalności administracyjnej. Z przekonaniem, że w wykonywaniu swych funkcji publicznych administracja powołuje do współdziałania, do kooperacji jednostki, przez to, że nakłada na nie pewne ciężary i ogranicza ich prawa. Było to zgodne z poglądem wyrażonym wcześniej m.in. przez Waltera Jellinka².

W okresie PRL występowało przekonanie, że z uwagi na szerokie upaństwowienie gospodarki narodowej i rozbudowę różnych typów urządzeń i instytucji publicznych konstrukcja wyodrębnienia „rzeczy publicznych”, w tym także „ciężarów publicznych”, straciła na znaczeniu w ramach podstawowych pojęć prawa administracyjnego³.

Jednakże w okresie późniejszym, zwłaszcza w związku ze zmianą ustroju politycznego, a co za tym idzie budowy nowego ładu administracyjnego i gospodarczego, problematyka ta ponownie stała się przedmiotem zainteresowania doktryny, w tym zwłaszcza wrocławskiej szkoły prawa administracyjnego. W szczególności należy

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne*. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. Tadeusza Bigo, Wrocław 1948, s. 187–192.

² W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1929, s. 414 i n.

³ Zob.: J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1955, s. 461.

wskazać w tym zakresie na koncepcje zawarte w podręczniku *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia⁴. W rozdziale siódmym tego podręcznika wyróżniono obok form działania administracji także jej sfery, m.in. policję administracyjną, obejmującą zadania polegające na ochronie bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego, w szczególności życia, zdrowia i mienia; reglamentację, obejmującą zadania, których istotą jest ograniczenie w dziedzinie wykorzystania składników procesu wytwarzania, świadczenia usług, obrotu towarowego, w imię interesu społeczno-ekonomicznego.

Uznano, że te sfery ingerencji administracji, których istotą jest ograniczenie zachowania podmiotów poddanych administracji, obejmują także możliwość, a niekiedy konieczność podejmowania działań przez administrację nakładających na podmioty określone ciężary (obowiązki, wymogi), służące ochronie powyższych wartości, dóbr, interesów społeczno-ekonomicznych, kwalifikowanych wyraźnie jako ciężary publiczne w obszarze policji administracyjnej.

Zmiany z lat 90. ubiegłego wieku dotyczące funkcjonowania gospodarki narodowej, związane z wprowadzeniem wolności gospodarczej i własności prywatnej jako podstawy ustroju gospodarczego RP, wiązały się także z rewizją dotychczasowych poglądów na funkcje realizowane przez administrację w obszarze gospodarki. Niewątpliwie wiązało się to z tym, że policja administracyjna, związane z nią działania stały się jedną z podstawowych funkcji wykonywanych przez administrację w sferze gospodarki, obok reglamentacji. Znalazło to wyraz w doktrynie prawa gospodarczego publicznego, w ramach wrocławskiej szkoły prawa administracyjnego.

Biorąc pod uwagę obowiązującą w tym zakresie doktrynę, w tym poglądy zawarte w podręczniku T. Bigi, przyjęto, że celem działania policji gospodarczej (organów państwa i innych podmiotów publicznych) w sferze gospodarczej jest ochrona bezpieczeństwa publicznego, tj. zdrowia, życia, mienia oraz moralności publicznej, przed zagrożeniami wynikającymi z prowadzenia działalności gospodarczej. Jej realizacja ma polegać m.in. na ustaleniu (w aktach zarówno generalnych, jak i indywidualnych) wzorców zachowań zapobiegających zagrożeniom dla powyższych wartości i dóbr, jakie powstają w związku z działalnością gospodarczą, w tym zachowań wymaganych od przedsiębiorców, które związane są z określonymi niedogodnościami osobistymi lub wydatkami na ten cel, na dodatkowe wyposażenie przedsiębiorstw wykorzystywanych do działalności gospodarczej w związku z koniecznością realizacji obowiązków policyjnych – kwalifikowanych jako ciężary policyjne (publiczne)⁵.

⁴ Zob. J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994 i następne lata oraz podaną tam literaturę.

⁵ T. Kocowski, *Policja gospodarcza*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003, s. 394 i n.

Z instytucją kwalifikowaną jako obciążeniem publicznym możemy mówić także w sferze zarządzania mieniem publicznym. Mieniem publicznym rozumianym jako określone rzeczy, dobra, w tym także środki finansowe przysługujące podmiotom publicznym (Skarbowi Państwa lub innym państwowym osobom prawnym, pomiotom samorządowym), służące w sposób pośredni czy bezpośredni realizacji ich zadań publicznych (interesu publicznego)⁶.

Podmioty publiczne i organy zarządzające mieniem publicznym poddane są bowiem nie tylko normom prawa prywatnego, ale także ich zachowanie regulowane jest w pewnym zakresie przez prawo publiczne. Następuje to przez ustalenie pewnych reguł działania, którymi winny się one kierować, zarządzając tym mieniem, mając na uwadze dobro publiczne, a nie jedynie majątkowe interesy podmiotu, który reprezentują. Te określone wzorce zachowań stanowią zarazem punkt odniesienia działań kontrolnych i nadzorczych wobec podmiotów zarządzających tym mieniem⁷. Służy ono bowiem realizacji zadań publicznych, a nie jedynie działalności czysto fiskalnej.

Na tle regulowania przez prawo publiczne zarządzania mieniem publicznym można więc mówić o zarządzie mieniem publicznym jako o funkcji państwa. Treścią tej funkcji są prawa majątkowe państwa, jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów publicznych, wykonywane przez ich organy. Jej realizacja (tej funkcji) jest przedmiotem prawa publicznego, co następuje przez ustalenie dla tych podmiotów, ich organów wzorców zachowań przy wykonywaniu praw majątkowych w ramach zarządzania mieniem publicznym. Celem tej funkcji (regulacji publicznej), przez określenie zasad i kryteriów zachowania w sferze zarządzania składnikami mienia, jest niewątpliwie ochrona mienia publicznego. Możemy więc mówić o tej funkcji realizowanej w odniesieniu do mienia publicznego jako zespołu działań faktycznych i prawnych wykonywanych na rzecz interesu publicznego⁸.

Niewątpliwie wydatkowanie środków publicznych wiąże się z nabywaniem rzeczy, które służą swoją wartością użytkową bezpośrednio do wykonywania zadań publicznych ciążących na podmiotach publicznych. Zarządzanie mieniem publicznym związane jest więc z gromadzeniem i utrzymaniem majątku administracyjnego, dobór publicznych, służących realizacji zadań publicznych. Zamawiane bowiem i opłacane przez podmioty publiczne roboty budowlane (np. budowa szkoły, szpitala, drogi), usługi (np. zbiorowego

⁶ M. Guziński, *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005, s. 259 i n.

⁷ Zob. M. Guziński, T. Kocowski, *Regulacja prawna gospodarowania mieniem państwowym i mieniem komunalnym służącym interesowi powszechnemu przez korzyści płynące z działalności gospodarczej*, [w:] J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 251 i n. oraz podaną tam literaturę.

⁸ Zob. M. Guziński, *Zamówienia publiczne w realizacji funkcji zarządu mieniem publicznym*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań 2006, s. 303 i n.

transportu) czy dostawy rzeczy, dóbr (np. wyposażenie obiektów użyteczności publicznej) służą w dużej części bezpośrednio lub pośrednio realizacji ich zadań.

Co do zasady, przy zawieraniu przez podmioty publiczne umów odpłatnych z podmiotami zewnętrznymi, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, mamy do czynienia z zamówieniem publicznym w rozumieniu ustawy Prawo zamówień publicznych⁹. Natomiast rozwiązania ustawy przy udzieleniu zamówienia publicznego także przez podmioty publiczne narzucają określony reżim zachowania, przez wprowadzenie obowiązku podejmowania określonych działań faktycznych, a także czynności prawnych o określonej treści. Czynią to na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia, przez uregulowanie ich zachowania jako zamawiających w zakresie określenia przedmiotu zamówienia, wyboru trybu jego udzielania, sporządzenia specyfikacji zamówienia. Na etapie postępowania zmierzającego do wyłonienia wykonawcy zadania – przez wskazanie ich zachowań w zakresie określania warunków i wymogów udziału wykonawców w postępowaniu, oceny ważności ofert i samego postępowania, zasad i kryteriów wyboru oferty. Na etapie zaś realizacji zamówienia – opierając się na umowie, przez uregulowanie kwestii: formy umowy, czasu jej obowiązywania, możliwości zmiany treści umowy, wprowadzania do niej nowych postanowień, a także odstąpienia od zawartej umowy czy też przesłanek jej nieważności.

W tym kontekście można uznać, w ramach realizacji funkcji zarządu mieniem publicznym, że ustawowe rozwiązania wprowadzające system zamówień publicznych, a w jego ramach nakładające na podmioty publiczne obowiązek określonych obowiązkowych zachowań na rzecz celów publicznych, są swoistego rodzaju obciążeniami (ciężarami publicznymi) przy zawieraniu umów odpłatnych, których przedmiotem są usługi, roboty budowlane, dostawy.

Podmioty te, zarządzając mieniem publicznym, są bowiem w określonej sytuacji zobowiązane do stosowania reguł zamówień publicznych. Jako zamawiający, przystępując do udzielenia zamówienia publicznego, zobowiązane są do sporządzenia specyfikacji istotnych warunków zamówienia, tj. dokumentu zawierającego informacje dotyczące m.in. przedmiotu zamówienia, trybu udzielenia zamówienia, warunków i wymogów ubiegania się o zamówienie, terminu jego realizacji oraz sposobu sporządzenia i składania oferty, a także dotyczące kryteriów wyboru oferty. Ponadto przystępując do udzielania zamówienia publicznego, muszą wybrać jeden z przewidzianych w ustawie trybów udzielania zamówienia i określić warunki udziału wykonawców w postępowaniu (art. 36 ust. 1 i 2 p.z.p.).

⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1986, z późn. zm.); dalej ustawa lub p.z.p.

Jako zamawiający zobowiązane są do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w określonej formie: może nastąpić to albo w formie zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu publicznym lub w formie skierowania przez zamawiającego zaproszenia do składania ofert (negocjacji). Wykonawca zamówienia przez podmiot publiczny może być wybierany jedynie spośród podmiotów spełniających określone pozytywne wymagania ustawowe oraz ustalone przez zamawiającego, niepodlegających wykluczeniu z ubiegania się o zamówienie publiczne, w trybie art. 24 p.z.p.

Wyłonienie wykonawcy zamówienia winno natomiast nastąpić jedynie na podstawie oferty niepodlegającej odrzuceniu. Samo wybranie wykonawcy zamówienia odbywa się nie w drodze swobodnej oceny, ale na bazie jawnych i niezmiennych w trakcie postępowania kryteriów, na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty (art. 89–91 p.z.p.). Realizacja zamówienia opiera się na zawartej umowie pomiędzy podmiotem publicznym a wyłonionym wykonawcą. Do umów w sprawie zamówienia publicznego stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej (art. 139 p.z.p.). Wskazane wyżej zachowania podmiotów publicznych poddane są kontroli i ocenie, dokonywanej przez wykonawców oraz przez podmioty i organy zewnętrzne, w zakresie przestrzegania reguł postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, określonych w ustawie.

Powyższe rozważania wskazują, że rozwiązania ustawowe nakładają na podmioty publiczne obowiązek stosowania reguł zamówień publicznych, a w ramach udzielania zamówienia publicznego wprowadzają po stronie podmiotu publicznego obowiązek podejmowania określonych działań faktycznych, a także czynności prawnych o określonej treści, determinujących wybór wykonawcy oraz w pewnym zakresie również sposób realizacji zadania. Ich niepodjęcie czy też spełnianie niezgodnie z przepisami ustawy, wywołuje skutek w postaci: konieczności ich powtórzenia, niekiedy nieważności całego postępowania, a w określonych sytuacjach także zawartej umowy.

Wprowadzone ustawą regulacje ograniczają więc zachowania podmiotów zarządzających mieniem publicznym w sferze realizacji tego zarządu do wykonywania zadań publicznych. Wyraża się to w ograniczeniu ich swobody, jako zamawiających, w zakresie wydatkowania składników mienia na opłacenie zabezpieczenia realizacji zadań publicznych. Ustawowe reguły postępowania służą temu, aby podmioty publiczne przygotowały i przeprowadziły postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w określonym obszarze zarządzania mieniem publicznym w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, zapewniające wydatkowanie środków finansowych w sposób najkorzystniejszy.

Możemy więc uznać, że ustawa, wprowadzając w ramach obowiązku stosowania zamówień publicznych określone zasady, kryteria, tryby postępowania, którymi muszą się kierować podmioty zarządzające mieniem publicznym, mając na względzie dobro

publiczne, nakłada na te podmioty obowiązek określonych świadczeń na rzecz celów publicznych.

Pozwala to uznać, że realizacja funkcji zarządu mieniem publicznym, przez wprowadzenie instytucji zamówień publicznych, a w jej ramach określonych procedur służących celom publicznym, wymaga od podmiotów publicznych pewnych zachowań, które są związane z określonymi dla nich obciążeniami publicznymi – ciężarami publicznymi.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. Tadeusza Bigo*, Wrocław 1948.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994.
- Guziński M., *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005.
- Guziński M., *Zamówienia publiczne w realizacji funkcji zarządu mieniem publicznym*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań 2006.
- Guziński M., Kocowski T., *Regulacja prawna gospodarowania mieniem państwowym i mieniem komunalnym służącym interesowi powszechnemu przez korzyści płynące z działalności gospodarczej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994.
- Jellinek W., *Verwaltungsrecht*, Berlin 1929.
- Kocowski T., *Policja gospodarcza*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1955.

* * *

Streszczenie: Sfery ingerencji administracji, których istotą jest m.in. ograniczenie zachowania różnych podmiotów, obejmują także możliwość, a niekiedy konieczność podejmowania działań przez administrację nakładających na te podmioty określone ciężary (obowiązki, wymogi), służące ochronie określonych wartości, dóbr, interesów społeczno-ekonomicznych, kwalifikowanych jako ciężary publiczne w obszarze polikji administracyjnej.

Z instytucją obciążeń publicznych mamy także do czynienia w sferze zarządzania mieniem publicznym. Podmioty publiczne i organy zarządzające mieniem publicznym poddane są bowiem nie tylko normom prawa prywatnego, ale także ich zachowanie regulowane jest w pewnym zakresie przez prawo publiczne. Następuje to przez ustalenie pewnych reguł działania, którymi winny się one kierować, zarządzając tym mieniem, mając na uwadze dobro publiczne, a nie jedynie majątkowe interesy podmiotu, który reprezentują. Te określone wzorce zachowań stanowią zarazem punkt odniesienia do działań kontrolnych i nadzorczych.

W tym kontekście, w ramach realizacji funkcji zarządu mieniem publicznym, uznać można, że ustawowe rozwiązania wprowadzające system zamówień publicznych, a w jego ramach nakładające na podmioty publiczne obowiązek określonych obowiązkowych zachowań na rzecz celów publicznych, są swoistego rodzaju obciążeniami (ciężarami publicznymi) przy zawieraniu umów odpłatnych, których przedmiotem są usługi, roboty budowlane, dostawy.

Słowa kluczowe: ciężary publiczne, zarząd mieniem publicznym, zamówienia publiczne.

