

WOKÓŁ ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Międzygałęziowe
interakcje
prawne

redakcja naukowa

Włodzimierz Dzierżanowski

Przemysław Szustakiewicz

Bartosz Kotowicz



WOKÓŁ ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Mędzygałęziowe
interakcje
prawne

redakcja naukowa

Włodzimierz Dzierżanowski

Przemysław Szustakiewicz

Bartosz Kotowicz

Wokół zamówień publicznych. Międzygałęziowe interakcje prawne

Redakcja naukowa:

Włodzimierz Dzierżanowski

(Uczelnia Łazarskiego, ORCID: 0000-0003-2632-3329)

Przemysław Szustakiewicz

(Uczelnia Łazarskiego, ORCID: 0000-0001-9102-9308)

Bartosz Kotowicz

(Uczelnia Łazarskiego, ORCID: 0000-0003-1560-9938)

Autorzy:

Hiroshi Kaneko

Shota Inoue

Piotr Kobyłski

Dariusz Lasocki

Łukasz Nosarzewski

Maciej Pleban

Adam Płusa

Przemysław Skręta

Katarzyna Tomiło-Nawrocka

Bogusław Uljasz

Beata Wieczerzyńska

Izabela Wysocka

Recenzenci:

dr hab. Magdalena Małecka-Lyszczek, prof. UEK

dr hab. Henryk Nowicki, prof. UMK

Redaktor prowadząca: Aleksandra Szudrowicz

Opracowanie językowe: Aleksandra Wołoszuk-Burda

Opracowanie graficzne i projekt okładki: Studio *graxpa*

ISBN 978-83-60694-81-7

e-ISBN 978-83-60694-82-4

DOI 10.26399/978-83-60694-82-4



© Copyright by Uczelnia Łazarskiego 2026

Wydanie 1

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2026

■ SPIS TREŚCI

7	Wykaz skrótów
	WŁODZIMIERZ DZIERŻANOWSKI, PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ, BARTOSZ KOTOWICZ
11	Wstęp
	HIROSHI KANEKO, SHOTA INOUE
15	Przyczyny niskiego udziału przedsiębiorstw z państw członkowskich UE w międzynarodowych zamówieniach publicznych w Japonii
	PIOTR KOBYLSKI
41	Dotacje a Prawo zamówień publicznych – analiza interakcji prawnych
	DARIUSZ LASOCKI
59	Wielopoziomowy system kontroli zamówień publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego – rola komisji rewizyjnej oraz uprawnienia radnych w zapewnieniu prawidłowości postępowań przetargowych
	ŁUKASZ NOSARZEWSKI
81	Ochrona danych osobowych w zamówieniach publicznych
	MACIEJ PLEBAN
113	Dostęp do informacji publicznej w kontekście zamówień publicznych, analiza orzecznictwa, wyzwania interpretacyjne, prognozy na przyszłość
	ADAM PŁUSA
127	Granice jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego – analiza orzecznictwa i doktryny

PRZEMYSŁAW SKRĘTA

- 145 | Między transparentnością a zagrożeniem – wpływ
prawa zamówień publicznych na funkcjonowanie szpitali

KATARZYNA TOMIŁO-NAWROCKA

- 157 | Zamówienia publiczne w prawie ochrony środowiska

BOGUSŁAW ULIJASZ

- 177 | Formalno-prawne zagrożenia realizacji
inwestycji liniowych w Polsce

BEATA WIECZERZYŃSKA

- 193 | Subsydia zagraniczne zakłócające konkurencję na rynku
wewnętrznym UE w kontekście zamówień publicznych

IZABELA WYSOCKA

- 225 | Dochodzenie kar umownych przez jednostki sektora
finansów publicznych a możliwości ugody – skuteczność
negocjacji i optymalizacja interesu publicznego

■ WYKAZ SKRÓTÓW

- BGB** Bundesgesetzblatt (Federalny Dziennik Ustaw w Niemczech)
- CCP** Code de la commande publique (Prawo zamówień publicznych we Francji)
- DG GROW** Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP
- EPA/ EU–Japan EPA** umowa o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską a Japonią (t.j. Dz.U.U.E.L.330/1 z 27 grudnia 2018 r.)
- FIDIC** Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils (Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów)
- FIP** Feed-in Premium (system dopłat do ceny)
- FIT** Feed-in Tariff (taryfa gwarantowana)
- FSR/ rozporządzenie 2022/2560** Foreign Subsidies Regulation (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny; Dz.U.U.E.L.2022.330.1)
- GATT** General Agreement on Tariffs and Trade (Układ Ogólny w Sprawie Taryf Celnych i Handlu)
- GKO** Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
- GPA** Agreement on Government Procurement (Porozumienie w Sprawie Zamówień Rządowych w ramach Światowej Organizacji Handlu)
- GPP** Green Public Procurement (zielone zamówienia publiczne)
- GWB** Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Ustawa przeciw ograniczeniom konkurencji w Niemczech)
- JEDZ** Jednolity Europejski Dokument Zamówienia
- JETRO** Japan External Trade Organization (Japońska Organizacja Handlu)

JPY	jen japoński
JST	jednostka samorządu terytorialnego
k.c.	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071)
KE/Komisja	Komisja Europejska
KIO	Krajowa Izba Odwoławcza
KRK	Krajowy Rejestr Karny
METI	Ministry of Economy, Trade and Industry (Ministerstwo Gospodarki, Handlu i Przemysłu Japonii)
MLIT	Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (Ministerstwo Gruntów, Infrastruktury, Transportu i Turystyki Japonii)
MŚP	małe i średnie przedsiębiorstwa
MZP	międzynarodowe zamówienie publiczne
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	Naczelný Sąd Administracyjny
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)
OPZ	opis przedmiotu zamówienia
OZE	odnawialne źródła energii
PGRP	Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej
PUODO	Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
Pzp	Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.)
RM	Rada Ministrów
RODO	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U.UE.L.2016.119.1)
SDR	Special Drawing Rights (specjalne prawa ciągnięcia)
SN	Sąd Najwyższy
SWZ	Specyfikacja Warunków Zamówienia

TFUE/Traktat	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana; Dz.U.U.E.C.2016.326.47)
TDS	systemów wykrywania zagrożeń
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
u.d.i.p.	Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902)
u.f.p.	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483)
u.o.n.d.f.p.	Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1020)
u.s.g.	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)
UE	Unia Europejska
UNIFE	Union des Industries Ferroviaires Européenne (Związek Europejskiego Przemysłu Kolejowego)
UZP	Urząd Zamówień Publicznych
VAT	Value Added Tax (podatek od wartości dodanej)
WSA	wojewódzki sąd administracyjny
WTO	World Trade Organization (Światowa Organizacja Handlu)
ZP	zamówienie publiczne

■ WSTĘP

Zamówienia publiczne to podstawowy sposób dokonywania wydatków ze środków publicznych, a także innych środków pozostających w dyspozycji osób, które w potocznym znaczeniu tego słowa, ale także zgodnie z wyrokiem TSUE w sprawie C-188/89¹ stanowią „Państwo”. Są to więc nie tylko jednostki sektora finansów publicznych, ale także działające w niektórych sektorach gospodarki (wskazanych w art. 5 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, Pzp, np. w górnictwie kopalin energetycznych, transporcie miejskim, zaopatrzeniu w wodę, dystrybucji energii, obsłudze lotnisk) spółki zależne od tego sektora, ale także podmioty prywatne, które w tych samych branżach działają w oparciu o tzw. prawa szczególne lub wyłączne, czyli znów w pewnym uproszczeniu na podstawie koncesji udzielonej przez państwo. Państwo w ten sposób, korzystając ze swoich prerogatyw, zezwala na określoną działalność, ale oczekuje w związku z tym prowadzenia tej działalności wg ustawowo określonych reguł – przejrzystości, równego traktowania, uczciwej konkurencji.

Wartość zamówień publicznych udzielonych z zastosowaniem ustawy Pzp to w 2024 roku 330,4 mld zł (bardziej aktualnych danych dotychczas brak), a liczba zawartych umów przekracza 153. Umowy o zamówienie to umowy o roboty budowlane, umowy dostawy (czyli sprzedaż, najem leasing i inne ustanawiające prawo korzystania z rzeczy za odpłatnością), a także umowy o usługi, które zgodnie z art. 7 pkt 28 ustawy Pzp obejmują wszystkie świadczenia odpłatne niebędące dostawą lub robotą budowlaną. W pewnym uproszczeniu można więc wskazać, że o ile Państwo chce dokonać jakiegokolwiek zakupu o nieco większej skali

1 Wyrok TSUE z 12.07.1990 r., A. Foster i in. przeciwko British Gas plc., sprawa C-188/89, Zb. Orz. 1990, s. I-03313.

(zgodnie z art. 2 ust 1 ustawy Pzp nie stosuje się, gdy wartość zamówienia nie przekracza 170 tys. zł), dokonuje go na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych. Spektrum tych zakupów musi być więc szerokie. Jedynie przedmiotowe wyłączenia ujęte w art. 9 i nast. Pzp – np. nabywanie nieruchomości czy zawieranie umów o pracę – nie są objęte reżimem Pzp. Według tych przepisów wybiera się wykonawcę, który realizuje wielkie inwestycje liniowe, buduje lotnisko, stadion czy elektrownię, ale też wykonawcę, który dostarcza leki lub sprzęt do szpitala. Zgodnie z tymi przepisami wybiera się sprzedawcę samochodów, którymi jeżdżą pracownicy i szefowie jednostek organizacyjnych Państwa, papier do kserokopiarek, wyżywienie dla więźniów (i innych osób którym Państwo takie wyżywienie zapewnia). Na podstawie tych norm wybiera się wykonawcę, który odśnieża drogi (gdy pada śnieg), ale także radcę prawnego czy adwokata, który świadczy usługi prawne na rzecz Państwa. Nie sposób bez zastosowania przepisów Pzp zorganizować koncert, kupić komputery do szkół, wyposażać policję w urządzenia do pomiaru prędkości, nabyć mundury dla straży pożarnej, wynająć firmę ochroniarską itd.

Tak rozległy zakres stosowania Pzp powoduje, że na co dzień musi być ona współstosowana z przepisami właściwymi dla poszczególnych sfer życia – prawem budowlanym, autorskim, medycznym, energetycznym, geologicznym i górniczym, ustawą o działalności kulturalnej, przepisami o ochronie zabytków. Nie sposób wymienić wszystkich aktów współstosowanych. Pewnie łatwiej byłoby wyliczyć te, które nigdy nie znajdują zastosowania w procesie udzielania lub wykonywania zamówień publicznych. Nie ma pewności, czy takie w ogóle są. Bo przecież (niestety) zdarza się, że niezależnie od branży, której dotyczy zamówienie, znajdują zastosowanie przepisy prawa karnego czy – nieco łagodniejsze – sankcje wynikające z przepisów o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto ze względu na to, że zamówienia publiczne dotyczą „spraw publicznych”, informowanie o nich podlega przepisom o dostępie do informacji publicznej. Uczestnikom postępowań lub osobom, które biorą udział w przetargach, przysługuje ochrona ich prywatności, w tym danych osobowych; nie do uniknięcia są więc przepisy RODO.

Niezależnie od przedmiotu zamówienia przepisy ustawy Kodeks cywilny zawsze stosuje się do udzielania i wykonywania zamówień, co wynika wprost z art. 8 Pzp. Zasady wykonywania zobowiązań, konsekwencje powstałe ze względu na ich nienależyte wykonywanie to domena prawa cywilnego, gdyż Pzp mimo iż od roku 2021 zawiera znacznie szerszą regulację poświęconą realizacji umów o zamówienie, to ciągle tylko w sprawach podstawowych zawiera własne unormowania, a w istocie bazuje na przepisach k.c.

Jednakże już w zakresie prowadzonych kontroli zamówień zastosowanie znajdują przepisy o charakterze administracyjnym, a przy wydawaniu decyzji o karze pieniężnej z tytułu udzieleniu zamówienia tzw. sektorowego lub ze sfery użyteczności publicznej z naruszeniem prawa stosowany będzie wprost Kodeks postępowania administracyjnego. Kontrola właścicielska odbywa się w oparciu na przepisach Kodeksu spółek handlowych, ustaw samorządowych, ustawy o finansach publicznych (w zależności od formy prawnej i struktury właścicielskiej zamawiającego). Do kontroli wydatków stosuje się także przepisy tzw. ustaw wdrożeniowych, czyli ustaw o wydatkowaniu środków pochodzących z budżetu UE. Dla każdej perspektywy finansowej przyjmowany jest taki akt prawny – obecnie jest to Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027.

Konsekwencje finansowe naruszenia prawa unijnego i krajowego wdrażanego z przepisów UE określa stosowanie przy udzielaniu zamówień rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1060/21UE² w związku z krajowymi przepisami o tzw. korektach finansowych

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.U.UE L.2021.231.159), s. 159–706.

(pomniejszaniu finansowania za naruszenia Pzp). Kontrola to także domena przepisów o samorządzie terytorialnym, NIK, RIO, CBA i szereg innych.

Zamówienia publiczne to także kwestie wynikające z prawa międzynarodowego. Umowy międzynarodowe – bilateralne i wielostronne, jak np. porozumienie GPA czy omawiana w publikacji umowa EPA (UE – Japonia) – wprowadzają lub dookreślają zasady wzajemnego traktowania wykonawców i wyrobów z poszczególnych państw na rynkach zamówień. W tym kontekście znaczenie odgrywają też bariery – cła, mechanizmy ochronne wynikające np. z Unijnego Kodeksu Celnego, unijnych rozporządzeń sankcyjnych wydanych m.in. w związku z wojną w Ukrainie³ lub rozporządzeń nakładających określone bariery na towary z państw niere-spektujących unijnych zasad pomocy publicznej (omawiane w publikacji rozporządzenie 2560/22 w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny) czy zasad wzajemności w dostępie do rynków.

W publikacji, która koncentruje się na tematyce „wokół zamówień publicznych”, nie sposób ująć wszystkich zagadnień, które z zamówieniami mają związek. Wybrane zostały niektóre. Być może powinna być to publikacja, która rozpocznie cykl wydawniczy *Wokół zamówień publicznych*.

Redaktorzy naukowci

dr hab. Włodzimierz Dzierżanowski

prof. dr hab. Przemysław Szustakiewicz

dr Bartosz Kotowicz

3 Rozporządzenie Rady (UE) 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U.UE.L.2014.229.1).

HIROSHI KANEKO

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0001-8830-1147

SHOTA INOUE

Saitama University

ORCID: 0000-0003-2023-7171

**PRZYCZYNY NISKIEGO
UDZIAŁU PRZEDSIĘBIORSTW
Z PAŃSTW CZŁONKOWSKICH
UE W MIĘDZYNARODOWYCH
ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH
W JAPONII**

DOI 10.26399/978-83-60694-82-4/h.kaneko/s.inoue

Wstęp

Ład międzynarodowy ukształtowany po II wojnie światowej opierał się na idei liberalizacji handlu międzynarodowego, której kamieniem węgielnym był Układ Ogólny w Sprawie Cel i Handlu (GATT), a następnie Światowa Organizacja Handlu (WTO). Organizacje te miały za zadanie eliminowanie barier handlowych i wspieranie otwartego rynku.

Ostatnie lata przyniosły jednak wzrost tendencji protekcyjnych, czego przykładem była polityka handlowa administracji USA, stawiająca pod znakiem zapytania dotychczasowe zasady wolnego handlu. W kontekście tych globalnych zmian szczególnego znaczenia nabiera analiza dynamiki transgranicznego obrotu towarami i usługami, w tym robót budowlanych w ramach międzynarodowych zamówień publicznych (MZP).

Jednym z kluczowych instrumentów mających na celu otwarcie rynków zamówień publicznych (ZP) jest Porozumienie w sprawie Zamówień Rządowych (Government Procurement Agreement – GPA), zawarte w ramach WTO. Według WTO w wyniku kilku rund negocjacji strony GPA otworzyły rynek ZP na konkurencję międzynarodową, tj. na dostawców ze stron GPA oferujących towary, usługi lub usługi budowlane o wartości szacowanej na ponad 1,7 bln USD rocznie⁴.

⁴ World Trade Organization, *Agreement on Government Procurement*, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm (dostęp: 12.08.2025).

Pierwotnie zamówienia publiczne zostały wyłączone z wielostronnych umów handlowych WTO. Kwestia ta została włączona do rundy negocjacji handlowych w Tokio w ramach GATT w 1976 r. W rezultacie pierwsze porozumienie w sprawie zamówień publicznych (określane czasem jako Kodeks Rundy Tokijskiej w sprawie ZP⁵) zostało podpisane w 1979 r. i weszło w życie w 1981 r. Następnie strony porozumienia przeprowadziły negocjacje w celu rozszerzenia zakresu i zasięgu porozumienia równoległe z Rundą Urugwajską. W wyniku negocjacji w dniu 15.04.1994 r. w Marrakeszu podpisano GPA 1994⁶ – w tym samym czasie co Porozumienie ustanawiające WTO, które weszło w życie z dniem 1.01.1996 r.

Nie wszystkie państwa członkowskie WTO są stronami GPA; przykładem jest Chińska Republika Ludowa, mimo że szacunkowa wartość chińskiego rynku ZP wynosi ponad 280 mld USD rocznie, a krajowa reforma znacznie poprawiła system ZP w ostatnich latach⁷.

Zarówno Unia Europejska, jak i Japonia są stronami Porozumienia w sprawie Zamówień Rządowych. Ponadto w ramach Umowy o partnerstwie gospodarczym, która weszła w życie 1.02.2019 r., strony uzgodniły szerszy zakres wzajemnego dostępu do rynków zamówień publicznych niż przewidziany w GPA, zgodnie z art. 10 ust. 2 oraz załącznikiem nr 10, część 2, sekcja A (UE) i B (Japonia)⁸. Konstrukcja EPA zakłada ułatwiony dostęp wykonawców unijnych do japońskich postępowań przetargowych i odwrotnie.

W praktyce jednak, pomimo tych liberalizacyjnych porozumień, udział europejskich przedsiębiorstw w japońskich zamówieniach publicznych pozostaje bardzo niski – w 2022 r. wyniósł zaledwie 4%⁹, w tym

⁵ 1235 U.N.T.S. 258 (seria traktatów ONZ 258).

⁶ U.N.T.S. Registration Number 31874 (seria traktatów ONZ 31874).

⁷ M.D. Harpaz, H. Peled, *The Stalemate in China's GPA Accession Negotiations – Is There a Way Out?*, „Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy”, 2020, 15(1), s. 209–258.

⁸ Decyzja Rady (UE) 2018/1907 z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie zawarcia między Unią Europejską a Japonią Umowy o partnerstwie gospodarczym oraz Umowa o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską a Japonią (Dz.U.UE.L.2018.330.1 z 27.12.2018), s. 3–368.

⁹ Kancelaria Rady Ministrów Japonii (Naikaku Kanbō), *Reiwa yonen ni okeru seifu chōtatsu jissei* (Wyniki zamówień publicznych w 2022 r.), <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/chotatsu/dai10/siryou1.pdf> (dostęp: 12.08.2025), s. 20.

udział przedsiębiorstw z UE kształtował się na poziomie poniżej 2% w 2021 r. Co ciekawe, udział zagranicznych towarów w ZP w Japonii wynosił 19,2% w 2022 r. (np. wyrobów medycznych – 48,5%, sprzętu medycznego – 38,1%, wyrobów metalowych z wyłączeniem stali – 25,6%)¹⁰. Fakt ten sugeruje, że Japonia wcale nie zamyka rynku ZP na zagraniczne produkty, lecz udział zagranicznych podmiotów w postępowaniach jest niski.

1. Warunki wejścia na rynek zamówień publicznych – GPA oraz EU–Japan EPA i ich konsekwencje

Japonia oraz UE są stronami Porozumienia w sprawie Zamówień Rządowych w ramach Światowej Organizacji Handlu, na mocy którego sygnatariusze zobowiązali się do stosowania podstawowych zasad w dziedzinie zamówień publicznych, zapewniających przejrzystość, konkurencyjność i dobre zarządzanie¹¹.

Ponadto Umowa o partnerstwie gospodarczym między UE a Japonią rozszerzyła zakres japońskich podmiotów w sektorze publicznym zobowiązanych do stosowania zasad dotyczących międzynarodowych zamówień publicznych w stosunku do GPA.

GPA w Japonii dotyczy 28 jednostek administracji centralnej (w tym ministerstw oraz agencji rządowych), 47 prefektur (odpowiednik województw w Polsce), 19 największych gmin, których liczba mieszkańców przekracza 500 tys. (jap. *seirei shitei toshi*) oraz 114 różnych podmiotów publicznych¹². Na mocy umowy EU–Japan EPA Japonia dodatkowo zgodziła się włączyć jeszcze 60 dużych gmin (ang. *core cities*), 89

¹⁰ Ibidem, s. 7.

¹¹ Urząd Zamówień Publicznych, *Zamówienie publiczne w świetle procedur Światowej Organizacji Handlu*, <https://gov.pl/web/uzp/gpa> (dostęp: 12.08.2025).

¹² W tym państwowe instytucje finansowe, urzędy centralne nadzorujące jednostki terenowej administracji lub państwowe ubezpieczenia społeczne dla rolników czy instytucje badawcze; World Trade Organization, e-GPA Gateway, <https://e-gpa.wto.org/en/GPACoverage/Browse> (dostęp: 12.08.2025).

uniwersytetów publicznych oraz szpitale akademii medycznych, a także sześć dodatkowych urzędów centralnych¹³.

Japonia zaakceptowała także otwarcie rynku dotychczas chronionego w porozumieniu GPA tzw. klauzulą bezpieczeństwa operacyjnego w sektorze transportowym (ang. *operational safety of transportation clause*) dla dostawców z UE, począwszy od 1.02.2020 r. Od tego dnia unijni dostawcy mogą brać udział w MZP w Japonii dotyczących dostaw sprzętu oraz infrastruktury kolejowej, jednak wyłącznie w przetargach organizowanych przez pięć stosunkowo niewielkich graczy w sektorze kolejowym (największe przedsiębiorstwa kolejowe zostały sprywatyzowane w 1987 r., a obecnie rząd nie posiada w nich udziałów). Progi stosowane w tej dziedzinie wynoszą 400 tys. *Special Drawing Rights* (SDR)¹⁴, czyli równoważność 72 mln JPY z 1.04.2024 r.¹⁵

Związek Europejskiego Przemysłu Kolejowego (UNIFE) domagał się wprowadzenia tzw. pakietu jednorocznego (ang. *one year package*), czyli liberalizacji japońskiego rynku kolejowego w rok po podpisaniu umowy EPA¹⁶. Wcześniej, w 2014 r., UE powiadomiła Komitet ds. Zamówień Publicznych WTO o wycofaniu sprzeciwu UE wobec wykreślenia przez rząd Japonii trzech największych sprywatyzowanych przedsiębiorstw w sektorze kolejowym: East Japan Railway Company, Central Japan Railway Company i West Japan Railway Company w ramach Porozumienia GPA¹⁷.

Na stronach internetowych Hokkaido Railway Company, Japan Railway Construction, Transport and Technology Agency oraz Tokyo

13 EU–Japan Economic Partnership Agreement, Annex 10, Part 2, Section A (EU), Section B (Japan), <https://mofa.go.jp/files/000382132.pdf> (dostęp: 12.08.2025).

14 SDR (*Special Drawing Rights* – specjalne prawa ciągnięcia) – jednostka rachunkowa Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW).

15 Komisja Europejska, *Guide for EU Suppliers on Government Procurement in Japan*, Bruksela 2020, https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/country-assets/tradoc_159028.pdf (dostęp: 12.08.2025), s. 7–8.

16 Japan External Trade Organization, *Nichi-EU EPA no tetsudō bunya ni okeru kōshō kekka o kyōchō - Ōshū-i, UNIFE ni kaitō sho*, <https://www.jetro.go.jp/biznews/2017/08/5159133d1d2d217e.html> (dostęp: 12.08.2025).

17 Ministerstwo Spraw Zagranicznych Japonii, *Statement by the Minister for Foreign Affairs of Japan on the delisting of the three Japan Railway Honshu companies from Japan's schedule to the WTO Agreement on Government Procurement*, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_000477.html (dostęp: 12.08.2025).

Metro Co., Ltd. można zauważyć, że podmioty te ogłosiły kilka przetargów otwartych dla dostawców z UE zgodnie z umową EU–Japan EPA w 2020 r.¹⁸ Japońscy wykonawcy aktywnie uczestniczą w ZP w sektorze kolejowym w UE, prowadzonych na podstawie Dyrektywy 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE¹⁹. Przykładowo: spółka Hitachi wygrała przetargi organizowane przez SNCF Réseau (zarządcę infrastruktury kolejowej we Francji) oraz Deutsche Bahn AG²⁰ (postępowanie to zostało ogłoszone również w ramach MZP).

UE nie stosuje klauzuli bezpieczeństwa operacyjnego w celu wykluczenia podmiotów zagranicznych z postępowań w ramach Porozumienia w sprawie Zamówień Rządowych w sektorze kolejowym, z zastrzeżeniem określonych wyjątków wynikających z prawa unijnego (m.in. art. 85 Dyrektywy 2014/25/UE)²¹. Japońscy wykonawcy, działając za pośrednictwem spółek z własnym kapitałem założonymi na terytorium UE, skutecznie uczestniczyli w tych zamówieniach publicznych.

Pomimo że Japonia wyłącza produkcję, dostawy oraz dystrybucję energii elektrycznej na szczeblu organów administracji niższej niż centralnej (ang. *sub-central government entities* – w tym prefektury oraz największe gminy) z zakresu MZP objętych w porozumieniu GPA, umowa EPA umożliwia dostawcom z UE udział w przetargach organizowanych przez 28 prefektur oraz gminy wymienione w załączniku nr 10, sekcja B, ust. 1 lit. (c). Jednak według Komisji Europejskiej Japonia nadal nie otwiera rynku energii elektrycznej tych 28 jednostek dla unijnych

18 Komisja Europejska, *EU–Japan EPA progress report – 1 February 2019–31 January 2020*, Bruksela 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6545cd8a-5912-11ed-92ed-01aa75ed71a1/language-en> (dostęp: 12.08.2025 r.), s. 20.

19 Dz.U.UE.L.94 z 28.03.2014 r., s. 65.

20 Hitachi, *Hitachi Rail STS selected for the modernization of France's Paris–Lyon High Speed Line*, <https://www.hitachi.com/New/cnews/month/2019/12/191220b.html> (dostęp: 12.08.2025).

21 Dyrektywa 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE.

wykonawców²². Na szczęblu jednostek administracji centralnej przedsiębiorstwa z państw członkowskich UE działające w sektorze energetycznym – w tym Iberdrola (Hiszpania) oraz RWE (Niemcy) – uzyskały zamówienia publiczne udzielone w trybie przetargu przez właściwe podmioty zamawiające na realizację projektów budowy morskich farm wiatrowych we współpracy z lokalnymi partnerami²³.

Zagraniczni wykonawcy, dysponujący ograniczoną wiedzą na temat specyfiki postępowań o udzielenie MZP w Japonii, często decydują się na tworzenie wspólnych przedsięwzięć w formie *joint venture*, konsorcjów lub partnerstw z lokalnymi spółkami handlowymi (jap. *sōgō shōsha*), co umożliwia im skuteczny udział w przetargach w ramach MZP²⁴. Nadto EU–Japan EPA otwiera również dostęp do dodatkowych kategorii usług zamawianych przez organy administracji centralnej i organy administracji niższej niż centralna (tj. prefektury i największe gminy), które zostały wyłączone z zakresu stosowania GPA, takich jak usługi związane z telekomunikacją dla organów administracji centralnej²⁵. W praktyce jednak na japońskim rynku telekomunikacyjnym nie funkcjonują czołowi gracze europejscy, mimo liberalizacji rynku. Wydaje się, że wynika to m.in. z silnej pozycji dużych japońskich operatorów oraz wysokich barier wejścia (język, procedury, wymogi techniczne, specyfikacje bezpieczeństwa itp.).

Poza sektorem transportowym, który został specjalnie otwarty dla wykonawców z UE, progi ustalone w umowie EU–Japan EPA nie różnią się od progów określonych w tabeli załączonej do GPA.

W 2020 r. Kancelaria Rady Ministrów zmieniła wytyczne dotyczące zamówień publicznych – Zasady stosowane w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych (jap. *seifu chōtatsu tetsuzuki ni kansuru unyō shishin*). Jedną z poprawek dotyczy dostępności informacji o przetargach i stanowi, że ogłoszenia publikowane w Kanpo (dzienniku urzędowym)

²² Komisja Europejska, *Guide...*, op. cit., s. 8–9.

²³ <https://www.reuters.com/business/energy/japan-chooses-jre-iberdrola-tohoku-electric-offshore-wind-farm-2024-03-22/> (dostęp: 12.08.2025).

²⁴ Komisja Europejska, *Guide...*, op. cit., s. 33.

²⁵ Ibidem, s. 9–11.

powinny być również zamieszczane w języku angielskim – najpóźniej następnego dnia roboczego – na stronie internetowej prowadzonej przez JETRO (Japan External Trade Organization, odpowiednik Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu S.A.). Bardziej szczegółowa dokumentacja przetargowa (Specyfikacja Warunków Zamówienia, SWZ) może być natomiast dostępna wyłącznie w języku japońskim²⁶. Podsumowując, oprócz niektórych marginalnych uchybień, takich jak brak wdrożenia przetargów publicznych na niższych szczeblach administracji w sektorze energii elektrycznej, japońscy ustawodawcy respektują warunki prawne ustalone w porozumieniu GPA oraz umowie EU–Japan EPA.

2. Specyfika japońskiego porządku prawnego w zakresie zamówień publicznych na tle prawa europejskiego

W UE zamówienia publiczne sektora rządowego, których wartość – bez podatku od wartości dodanej (VAT) – została oszacowana na poziomie lub powyżej tzw. progów unijnych, podlegają reżimowi prawa unijnego²⁷. Zgodnie z art. 90 tej dyrektywy państwa członkowskie zostały zobowiązane do implementacji jej przepisów do krajowych porządków prawnych do dnia 18.04.2016 r.

Wśród państw członkowskich UE niektóre posiadają skodyfikowane regulacje w zakresie ZP – przykładowo we Francji obowiązuje *Code de la commande publique* (CCP) (Prawo zamówień publicznych) z 2019 r.²⁸, a we Włoszech *Codice dei contratti pubblici* (Prawo zamówień

²⁶ Komisja Europejska, *EU-Japan...*, op. cit., s. 20.

²⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U.UE.L.2014.94.65 z 28.03.2014), s. 65.

²⁸ Ordonnance n° 2018–1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique et Décret n° 2018–1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique (Rozporządzenie nr 2018–1074 z dnia 26.11.2018 r. zawierające część ustawodawczą kodeksu zamówień publicznych oraz dekret nr 2018–1075 z dnia 3.12.2018 r. zawierający część wykonawczą kodeksu zamówień publicznych).

publicznych) z 2016 r.²⁹ Polskie prawo zamówień publicznych obowiązuje od 1.01.2021 r. i reguluje kompleksowo całość zagadnień związanych z udzielaniem ZP, określając m.in. zasady, tryby udzielania zamówień oraz środki ochrony prawnej.

W niektórych państwach, takich jak Niemcy, prawo ZP nie jest skodyfikowane w jednym akcie prawnym o charakterze kodeksu, lecz obejmuje kilka odrębnych aktów prawnych. Przykładowo, podstawę regulacji stanowi Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)³⁰ – Ustawa przeciw ograniczeniom konkurencji – której część (niem. *Teil*) 4 (§ 97–184 GWB) określa zasady udzielania zamówień publicznych oraz koncesji (niem. *Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen*).

Japonia nie dysponuje skodyfikowanym aktem prawnym regulującym ZP, a obowiązujący system opiera się na specyficznym podziale kompetencji:

- Zasady udzielania ZP przez jednostki administracji centralnej określają art. 29 ustawy o rachunkowości publicznej (Kaikei-hō)³¹.
- Zasady obowiązujące jednostki samorządu terytorialnego regulują art. 234 ustawy o samorządzie terytorialnym (Chihō jichi hō)³².

Japonia przejęła koncepcję zamówień publicznych z prawa zachodniego pod koniec XIX wieku w okresie, gdy przedsiębiorstwa państwowe odgrywały kluczową rolę w procesie modernizacji społeczeństwa opartego na etatyzmie. Ówczesni ustawodawcy byli świadomi, że ZP odnoszą się do zamówień realizowanych przez administrację rządową szczebla centralnego³³. Dlatego jednym ze źródeł prawa, któremu japońscy ustawodawcy

29 Supplemento ordinario n. 12/L alla Gazzetta Ufficiale Serie generale – n. 77, Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Dodatek zwykły nr 12/L do Dz.U., Seria ogólna – nr 77, Dekret Ustawodawcy z dnia 31.03.2023 r., nr 36).

30 BGBl, Bundesgesetzblatt, vom 26. Juni 2013, I, S. 1750, 3245 (Federalny Dz.U. z dnia 26.06.2013 r., I, S. 1750, 3245).

31 Ustawa nr 35 z 1947 r.

32 Ustawa nr 67 z 1947 r.

33 S. Fujii, A. Miyakawa, *Kōkyō chōtatsu seido no rekishiteki henshen ni kansuru kenkyū* (Badania nad historycznymi przemianami instytucji zamówień publicznych), „Doboku gakkai ronbun shū F4 (kenchiku maneijimento)”, 2016, 72(4), s. 97–109.

poświęcili szczególną uwagę, było prawo francuskie, które również regulowało ZP w ramach przepisów o rachunkowości publicznej. Francuski dekret cesarski z 31.05.1862 r. w sprawie ogólnych przepisów dotyczących rachunkowości publicznej (*Décret impérial portant règlement général sur la comptabilité publique*)³⁴, który zastąpił rozporządzenie królewskie z 31.05.1838 r. (*Ordonnance royale du 31 mai 1838*), stanowił w art. 68, że zamówienia (publiczne) na roboty budowlane, dostawy lub transporty realizowane³⁵ na rachunek państwa są udzielane w drodze konkurencji i publicznego ogłoszenia³⁶.

Pierwotnie ustawa nr 4 z 1890 r. o rachunkowości publicznej wprost przejęła z prawa francuskiego zasadę przetargu nieograniczonego (jap. *ippan kyōsō nyūsatsu*), przewidzianą w art. 24, uzupełniając ją katalogiem 14 enumeratywnie określonych wyjątków, w których dopuszczalne było udzielanie zamówień z wolnej ręki (jap. *zuii keiyaku*)³⁷. W praktyce

34 *Décret impérial du 31 Mai 1838: portant règlement général sur la comptabilité publique* (Dekret cesarski z 31.05.1862 r. w sprawie ogólnych przepisów dotyczących rachunkowości publicznej).

35 *Ordonnance du roi du 31 Mai 1838: portant règlement général sur la comptabilité publique* (Rozporządzenie królewskie z 31.05.1838 r. w sprawie ogólnych przepisów dotyczących rachunkowości publicznej).

36 Jak stanowi oryginalny tekst: *Les marchés de travaux, fournitures ou transports au compte de l'État sont faits avec concurrence et publicité*.

Wersja tekstu francuskiego, na którą powołuje się autor, pochodzi z aktu prawnego *Décret impérial portant règlement général sur la comptabilité publique*, Bibliothèque nationale de France (BnF), stan prawny na 31.12.1927 r., <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5407010h/f29.item.texteImage> (dostęp: 12.08.2025). Wersja ta zawiera dodatkowo zdanie: *Sauf les exceptions mentionnées à l'article 68-18 ci-après*, które określa wyjątki w przypadku zamówień z wolnej ręki (fr. *marchés de gré à gré*) w art. 68 ust. 18. Natomiast japońscy ustawodawcy przetłumaczyli ten akt już w 1888 r., przy czym przepisy dotyczące zamówień z wolnej ręki zostały ujęte odrębnie w art. 69 Ustawy o rachunkowości publicznej we Francji (*Futsukoku kaikei hō*), Narodowa Biblioteka Japonii (NDL), Digitized Collections, sygn. 790212, <https://dl.ndl.go.jp/pid/790212/1/29> (dostęp: 12.08.2025). Ustawodawcy japońscy wówczas stworzyli termin *zuii-keiyaku* jako odpowiednik zamówień z wolnej ręki, pozostawiając w nawiasie zapis oryginalnej wymowy francuskiej.

37 *Kaikei hō, goshomei genpon, Meiji 22-nen, hōritsu dai-4-gō* (Ustawa nr 4 z 1890 r. o rachunkowości publicznej, oryginalna wersja opatrzona podpisem cesarza), Archiwum Państwowe Japonii, Digitized Collections, sygn. 142329, <https://www.digital.archives.go.jp/img/142329> (dostęp: 12.08.2025).

sztywne stosowanie przetargu nieograniczonego, w połączeniu z wyjątkami, prowadziło do zjawiska dumpingu cenowego wśród wykonawców, a w konsekwencji do istotnego obniżenia jakości realizowanych zamówień publicznych. Dekadę po wejściu w życie ustawy o rachunkowości publicznej ustawodawca wprowadził możliwość stosowania przetargu selektywnego (jap. *shimei kyōsō nyūsatsu*), w ramach którego zamawiający dopuszczał do składania ofert wyłącznie wykonawców spełniających określone kryteria kwalifikacyjne. Natomiast w 1921 r. ostatecznie dopuszczono szerokie stosowanie zamówień z wolnej ręki (jap. *zuii keiyaku*) na szczeblu jednostek administracji centralnej³⁸. Chodzi tu o akty wykonawcze – o budżecie państwa, rozliczaniu rachunków oraz rachunkowości (Dekret Cesarski nr 165 z 1947 r.³⁹), który w artykułach od 70 do 102 szczegółowo reguluje postępowania stosowane przez jednostki administracji centralnej. Określa on m.in. warunki o charakterze podmiotowym, progi kwotowe dla dopuszczalności przetargów ograniczonych oraz zamówień z wolnej ręki, przebieg postępowań (wszczęcie, prowadzenie, badanie i ocena ofert, zakończenie postępowania), kwestie wadium, zawierania umów w sprawie zamówień publicznych oraz środki odwoławcze.

Odpowiedni akt wykonawczy dla jednostek samorządu terytorialnego to Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykonania ustawy o samorządzie terytorialnym (*Chihō jichi hō sekō rei*)⁴⁰. Ponadto do kluczowych aktów wykonawczych zalicza się również Ustawę nr 101 z 2022 r. o eliminowaniu i zapobieganiu zomom oraz innym nielegalnym praktykom w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego (*Nyūsatsu dangō tō kanyo kōi no haijyo oyobi bōshi ni kansuru hōritsu*)⁴¹.

38 S. Fujii, A. Miyakawa, *Kōkyō...*, op. cit., s. 97–109.

39 *Yosan kessan oyobi kaikei rei* (Dekret Cesarski nr 165 z 1947 r. o budżecie państwa, rozliczeniu rachunków oraz rachunkowości); *Chokurei* stanowił formę dekretu cesarskiego wprowadzonego na podstawie Konstytucji Meiji z 1889 r., wydawanego w szczególności w obszarach prawa administracyjnego, wojskowego oraz innych dziedzin wymagających szybkiej regulacji. Instytucja ta została zniesiona w konsekwencji wejścia w życie Konstytucji Japonii z 1947 r.

40 Rozporządzenie RM nr 16 z 1947 r.

41 Ustawa nr 101 z 2022 r.

W dziedzinie zamówień publicznych Japonia wciąż opiera się na dawnym systemie prawnym, który z perspektywy europejskich wykonawców może być trudny do zrozumienia; była też jednym z sygnatariuszy pierwszego w historii porozumienia międzynarodowego w sprawie zamówień publicznych (tzw. Kodeks Rundy Tokijskiej w sprawie ZP) z 1979 r. Rząd Japonii przyjął Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia szczególnych warunków prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych przez jednostki administracji centralnej⁴², w celu zapewnienia zgodności zasad MZP z wymogami prawa krajowego.

Jeżeli chodzi o zastosowane w Japonii tryby postępowań, to odzwierciedlają one tryby z porozumienia GPA, które zachęca strony do stosowania przetargu nieograniczonego (jap. *ippan kyōsō nyūsatsu*; ang. *open tendering*). Zgodnie z GPA „przetarg selektywny” (ang. *selective tendering*) oznacza tryb udzielania zamówienia, w ramach którego podmiot zamawiający zaprasza do składania ofert wyłącznie wykonawców spełniających określone kryteria kwalifikacyjne (art. I lit. q). Instytucja ta jest zbliżona do przewidzianego w prawie japońskim trybu *shimei kyōsō nyūsatsu*. Szczegółowe zasady stosowania przetargu selektywnego określono w art. IX ust. 4–6 GPA. Natomiast w reżimie GPA „przetarg bezpośredni” (ang. *limited tendering*) oznacza tryb udzielania zamówienia, w ramach którego podmiot zamawiający prowadzi negocjacje bezpośrednio z wybranym dostawcą lub wybranymi dostawcami (art. I lit. h). Zgodnie z art. XIII GPA możliwość stosowania trybu *limited tendering* została ściśle ograniczona do przypadków enumeratywnie wskazanych, w tym m.in. sytuacji, gdy nie wpłynęły żadne oferty (ust. 1 lit. a pkt (i)) lub gdy żaden z zaproszonych wykonawców nie złożył oferty (ust. 1 lit. a pkt (ii)). Ponadto art. XIII ust. 1 zastrzega, że tryb ten może być stosowany wyłącznie pod warunkiem, iż podmiot zamawiający nie wykorzystuje go w celu uniemożliwienia konkurencji między dostawcami ani w sposób

⁴² Kuni no buppin matawa tokutei ekimu no chōtatsu tetsuzuki no tokurei o sadameru seirei (Rozporządzenie RM nr 300 z 1980 r. w sprawie określenia szczególnych warunków prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych przez jednostki administracji centralnej).

dyskryminujący dostawców którejkolwiek ze stron lub w celu ochrony dostawców krajowych.

EU-Japan EPA również ogranicza zamawiającemu możliwość stosowania trybów innych niż przetarg nieograniczony w art. 10 ust. 7 pkt 1. Jeżeli zgodnie z art. IX ust. 4 i 5 GPA podmiot zamawiający ogranicza liczbę dostawców dla danego zamówienia, liczba dostawców uprawnionych do złożenia oferty musi być wystarczająca do zapewnienia konkurencji (ang. *sufficient to ensure competition*) bez wpływu na efektywność operacyjną systemu zamówień publicznych. W punkcie 2 omawianego artykułu EPA wskazano, iż „w przypadku Japonii niniejszy artykuł ma zastosowanie wyłącznie do podmiotów administracji centralnej”. Można przypuszczać, że prawodawca unijny, dostrzegając fakt, iż w Japonii procedura przetargu ograniczonego pozostaje popularna, zaakceptował rozwiązanie zakładające zapewnienie pełnej konkurencji w zamówieniach publicznych na szczeblu administracji centralnej. Zresztą naturalne jest, że europejscy wykonawcy prawdopodobnie wykazaliby największe zainteresowanie najbardziej znaczącymi przetargami organizowanymi przez administrację centralną.

W Unii Europejskiej wykonawcy zamierzający uczestniczyć w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, którego wartość przekracza tzw. progi unijne, są zobowiązani do złożenia Jednolitego Europejskiego Dokumentu Zamówienia (JEDZ, ang. ESPD – *European Single Procurement Document*). JEDZ jest wstępnym oświadczeniem własnym wykonawcy, które służy weryfikacji spełniania warunków udziału w postępowaniu oraz podstaw wykluczenia w ramach zamówień publicznych przekraczających progi unijne⁴³. W Japonii, choć brak jest jednoznacznej podstawy ustawowej⁴⁴, wykonawcy co do zasady są zobowiązani do ubiegania się o ujednoliconą kwalifikację na szczeblu ministerstw i agencji państwowych (jap. *zen-shōchō tōitsu shikaku*) przed

⁴³ M. Lubiszewski, *Prawo zamówień publicznych*, Warszawa 2023, s. 42.

⁴⁴ Każde ministerstwo sporządza własny regulamin prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia (jap. *chōtatsu yōkō*) jako akt wewnętrzny i wymaga od wykonawców posiadania odpowiednich kwalifikacji. Zazwyczaj jest to ujednolicona kwalifikacja obowiązująca na szczeblu ministerstw i agencji państwowych (jap. *zen-shōchō tōitsu shikaku*).

łożeniem oferty, aby móc uczestniczyć w przetargach organizowanych przez jednostki administracji centralnej.

W japońskim porządku prawnym w zakresie prawa administracyjnego ustawodawca często unika szczegółowego uregulowania w aktach powszechnie obowiązujących, przenosząc je do regulacji wewnętrznych właściwych organów administracji. Rozwiązanie to, choć zapewnia organom większą elastyczność w stosowaniu prawa, może w praktyce utrudniać adresatom norm uzyskanie pełnego obrazu obowiązujących reguł i sprzyjać fragmentaryzacji systemu. Nadto, na podstawie art. 27 ust. 23 japońskiej ustawy o przedsiębiorstwach budowlanych (*Kensetsu-gyō hō*)⁴⁵, wykonawcy zamierzający składać oferty w postępowaniach o udzielenie ZP na roboty budowlane są zobowiązani do uzyskania określonej liczby punktów w ramach przeglądu stanu działalności gospodarczej (jap. *keiei jikō shinsa*).

Unia Europejska oczekuje od japońskich organów przeprowadzających taki przegląd, aby dokonywały oceny w sposób niedyskryminacyjny, a także zapewniały równoważne uznanie warunków spełnionych przez unijnych wykonawców poza terytorium Japonii, na przykład w odniesieniu do wymogu minimalnej liczby zatrudnionych pracowników (art. 10 ust. 6 EU–Japan EPA). W 2011 r. spośród 78 tys. kwalifikowanych podmiotów zaledwie 264 stanowiły podmioty zagraniczne⁴⁶. Japońscy prawnicy często krytykują dość rygorystyczne stosowanie tzw. przewidzianej ceny (jap. *yotei kakaku*) – czyli maksymalnej kwoty, jaką zamawiający mogą przeznaczyć na dane ZP. Zgodnie z obserwacją Watanabe informacja o tej kwocie pozostaje niejawną do momentu zakończenia postępowania, zaś jej przekroczenie w ofercie uznanej za najkorzystniejszą skutkuje unieważnieniem rozstrzygnięcia przetargu oraz koniecznością ponownego wszczęcia procedury⁴⁷.

⁴⁵ *Kensetsu-gyō hō* (Ustawa o przedsiębiorstwach budowlanych / ustawa nr 100 z 1949 r.).

⁴⁶ EU–Japan Centre for Industrial Cooperation, *Government Procurement*, <https://www.eu-japan.eu/government-procurement> (dostęp: 12.08.2025).

⁴⁷ Y. Watanabe, *Kōkyō kōji chōtatsu ni okeru kyōsō seigen no „gourisei”* („Racjonalność” ograniczenia konkurencji w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych na roboty budowlane), *„Kōkyō seisaku kenkyū”*, 2020, 20, s. 162–177.

Reasumując powyższe rozważania, można w znacznej mierze stwierdzić, iż japoński ustawodawca dochowuje należytej staranności w zakresie implementacji postanowień umów międzynarodowych, których Japonia jest stroną, do krajowego porządku prawnego – przynajmniej w wymiarze systemowym.

3. Analiza praktycznych barier napotykaných przez europejskich wykonawców – przypadek MZP w sektorze budowy morskich farm wiatrowych

W Japonii, szczególnie w dziedzinie prawa administracyjnego, wysokiej rangi urzędnicy organów administracji centralnej (jap. *kōkyū kanryō*) często odgrywają dominującą rolę w procesie legislacyjnym. Parlament, jako władza ustawodawcza, nie wykazuje skutecznej zdolności do sprawowania kontroli legislacyjnej nad władzą wykonawczą, w szczególności co do aktów wykonawczych o charakterze techniczno-inżynierskim, co prowadzi do zachwiania równowagi instytucjonalnej (ang. *checks and balances*). W konsekwencji, na poziomie poszczególnych aktów prawnych mających bezpośrednie zastosowanie w MZP, można zaobserwować zjawiska takie jak niestabilność regulacyjna oraz dysfunkcjonalność przepisów.

Rząd Japonii zadeklarował zamiar budowy morskich farm wiatrowych o łącznej mocy 30–45 GW (30 tys.– 45 tys. MW) do 2040 r., w celu osiągnięcia neutralności emisyjnej do 2050 r.⁴⁸ Zasadniczym aktem prawnym wyznaczającym ramy funkcjonowania morskiej energetyki wiatrowej w Japonii jest ustawa nr 89 z 2018 r. o promocji wykorzystania obszarów morskich na potrzeby rozwoju morskich instalacji do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, z późniejszymi zmianami (Kaiyō saisei kanō enerugii hatsuden setsubi no seibi ni kakawaru kaiiki no riyō

48 Komisja Europejska, *Sectoral Study: Analysis of the offshore wind farm tender results in Japan*, Bruksela 2022, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Japanese%20OWP%20Tenders_Aquilo%20Energy%20GmbH_publication102022.pdf (dostęp: 12.08.2025), s. 4.

no sokushin ni kansuru hōritsu)⁴⁹. Z punktu widzenia ZP Ministerstwo Gospodarki, Handlu i Przemysłu (METI) oraz Ministerstwo ds. Gruntów, Infrastruktury, Transportu i Turystyki (MLIT) wyznaczają tzw. strefę promowania (jap. *sokushin kuiki*) w japońskiej wyłącznej strefie ekonomicznej (jap. *haitateki keizai suiiki*), zanim zostanie ogłoszone postępowanie przetargowe dotyczące budowy morskich farm wiatrowych na tym obszarze (art. 1 oraz art. 8 ustawy nr 89 z 2018 r.). Ministrowie METI oraz MLIT wspólnie ustalają wytyczne dotyczące przeprowadzania przetargów publicznych oraz użytkowania obszarów morskich (jap. *kōbo sen'yū shishin*), które określają m.in.: typ instalacji (stacjonarne lub pływające), wyznaczony obszar morski przeznaczony pod budowę farm wiatrowych, maksymalny okres udzielenia koncesji (do 30 lat), górną cenę za jednostkę energii elektrycznej (jap. *kyōkyū kakaku jōgen gaku*), cenę nabycia (jap. *chōtatsu kakaku*), oczekiwaną moc instalacji oraz inne warunki techniczne i formalne (art. 13 ustawy nr 89 z 2018 r.).

W Japonii funkcjonują dwa systemy wsparcia dla energii odnawialnej: taryfa gwarantowana (*Feed-in Tariff* – FIT) oraz system dopłat do ceny (*Feed-in Premium* – FIP). Górna cena za jednostkę energii elektrycznej (jap. *kyōkyū kakaku jōgen gaku*), zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt. 7 ustawy nr 89 z 2018 r., ma zastosowanie w systemie FIT, natomiast pojęcie ceny nabycia (jap. *chōtatsu kakaku*), na podstawie art. 13 ust. 2 pkt. 8 ustawy nr 89 z 2018 r., odnosi się do systemu FIP.

W mechanizmie FIT państwo gwarantuje wytwórcy energii odnawialnej stałą cenę zakupu energii przez określony czas. W związku z tym przychody producenta są stabilne i całkowicie niezależne od ceny rynkowej. Górna cena za jednostkę energii elektrycznej (jap. *kyōkyū kakaku jōgen gaku*) oznacza maksymalną stawkę, jaką państwo może zaoferować wytwórcy w ramach wsparcia finansowego. Informacja ta pozostaje niejawną dla oferentów w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i stanowi pułap cenowy, powyżej którego oferty są

⁴⁹ Kaiyō saisei kanō enerugii hatsuden setsubi no seibi ni kakawaru kaiiki no riyo no sokushin ni kansuru hōritsu (Ustawa o promocji wykorzystania obszarów morskich na potrzeby rozwoju morskich instalacji do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, z późniejszymi zmianami / ustawa nr 89 z 2018 r.).

odrzuć. W toku postępowań przetargowych wykonawcy, dokonując własnego oszacowania tego limitu, składają oferty z konkurencyjnymi stawkami.

Z kolei w mechanizmie FIP wytwórca sprzedaje energię bezpośrednio na rynku, lecz otrzymuje od państwa dodatkową premię, stanowiącą różnicę pomiędzy ceną referencyjną a ceną rynkową. Jeżeli cena rynkowa przekracza cenę referencyjną, wytwórca nie otrzymuje premii. Cena nabycia (jap. *chōtatsu kakaku*) stanowi niejawną, maksymalną cenę referencyjną ujawnianą dopiero po zakończeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, która określa górny pułap wynagrodzenia możliwego do zaoferowania wytwórcy w ramach systemu FIP. Stanowi ona podstawę do obliczenia premii i jest równoważna cenie referencyjnej w rozumieniu mechanizmu FIP. Inaczej mówiąc, mechanizm FIT umożliwia wytwórcy energii ze źródeł odnawialnych (OZE) ograniczenie ryzyka inwestycyjnego dzięki gwarantowanemu przepływowi gotówki w przyszłości⁵⁰. Natomiast w systemie FIP państwo wypłaca stałą premię (wsparcie finansowe) ponad bieżącą cenę rynkową energii elektrycznej, co prowadzi do niepewności w prognozowaniu przychodów. W takim systemie wytwórca osiąga wysokie przychody, gdy cena rynkowa energii jest wysoka, lecz przychody te spadają w warunkach niskich cen rynkowych. W rezultacie system FIP wiąże się zazwyczaj z wyższym ryzykiem przychodów oraz większymi kosztami finansowania inwestycji⁵¹.

Pod koniec 2021 r. rząd Japonii przeprowadził postępowanie przetargowe na realizację projektów morskich farm wiatrowych o łącznej mocy 1689 MW (tzw. runda I) zgodnie z zasadami MZP. W omawianym postępowaniu zastosowano mechanizm wsparcia w postaci taryfy gwarantowanej na podstawie ustawy nr 108 z 2011 r. o szczególnych środkach dotyczących zakupu energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii

50 J. Schallenberg, R. Haas, *Fixed feed-in tariff versus premium: A review of the current Spanish system*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews”, 2012, 16(1), s. 293–305.

51 J. Maekawa, K. Shimada, A. Takeuchi, *Comparison of the effects of feed-in-premium schemes on renewable energy investment: Evidence from a laboratory experiment*, SSRN Electric Journal, 2024, s. 1–23.

przez dostawców energii elektrycznej (*Denki jigyōsha ni yoru saisei kanō enerugii denki no chōtatsu ni kansuru tokubetsu sochi hō*)⁵².

Maksymalna cena za jednostkę energii elektrycznej (jap. *kyōkyū kakaku jōgen gaku*) została określona na poziomie 29 tys. JPY/MWh (ok. 725 zł) dla projektów z turbinami stacjonarnymi oraz 36 tys. JPY/MWh (ok. 900 zł) dla projektów wykorzystujących technologie pływające (ang. *fixed-bottom / floating offshore wind farms*). Konsorcjum kierowane przez grupę Mitsubishi uzyskało zamówienie na realizację wszystkich trzech projektów objętych rundą I, oferując ceny istotnie niższe od prognozowanych przez większość uczestników rynku, mieszczące się w przedziale od 11 990 do 16 490 JPY/MWh⁵³.

W międzyczasie japoński ustawodawca przyjął nowelizację ustawy o szczególnych środkach. Na jej mocy wprowadzono mechanizm premii rynkowej (FIP). W postępowaniach o udzielenie ZP w ramach rundy II (2023 r.) oraz rundy III (2024 r.) jako jedyny obowiązujący mechanizm wsparcia finansowego zastosowano wyłącznie system FIP⁵⁴. W przetargach zwyciężyły różne konsorcja, w tym z udziałem spółek zagranicznych – m.in. RWE (Niemcy) oraz BP Iota International (Wielka Brytania) – które złożyły niezależne oferty, tworząc wspólne przedsięwzięcia z wykonawcami japońskimi. W tych postępowaniach większość zwycięskich oferentów zaproponowała premię rynkową w wysokości zaledwie 3 JPY/MWh (ok. 0,08 zł), co przypomina niektóre przetargi organizowane w UE, w których stosowano tzw. zero premium (0 EUR/MWh), jak miało to miejsce w przypadku projektów morskich farm

⁵² *Denki jigyōsha ni yoru saisei kanō enerugii denki no chōtatsu ni kansuru tokubetsu sochi hō* (Ustawa o szczególnych środkach dotyczących zakupu energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii przez dostawców energii elektrycznej/ Ustawa nr 108 z 2011 r.).

⁵³ Komisja Europejska, *Sectoral Study...*, op. cit., s. 4, s. 7.

⁵⁴ Ministerstwo Gospodarki, Handlu i Przemysłu Japonii (METI), *Hō seido no kanten kara kangaeru denryoku no reziriensu* (Odporność energii elektryczności z punktu widzenia systemu prawnego), https://www.enecho.meti.go.jp/about/special/johoteikyo/denjihakaisei_05.html (dostęp: 12.08.2025); idem, *Chōtatsu kakaku tō santei iinkai, dai-103-kai kaigō gijiroku* (Protokół z 103. posiedzenia Komisji ds. wyceny ofert cenowych w postępowaniu o udzielenie ZP), https://www.meti.go.jp/shingikai/santei/pdf/103_01_00.pdf (dostęp: 12.08.2025).

wiatrowych w Holandii i Danii⁵⁵. Prawdopodobnie japoński ustawodawca przed rozpoczęciem rundy I w 2021 r. zamierzał otworzyć rynek morskich farm wiatrowych dla różnych podmiotów, w tym dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) i ustanowił stosunkowo wysoki poziom taryfy FIT (29 tys. JPY/MWh dla projektów stacjonarnych), podczas gdy średnia cena na rynku spot wynosiła w 2020 r. jedynie 11 600 JPY/MWh. Jednak po wyborze oferty, której cena została zbliżona do ówczesnej ceny rynkowej, ustawodawca zmienił kierunek polityki wsparcia na mechanizm FIP, w którym zamożni oferenci, odporni na wahania cen rynkowych, uzyskują wyraźną przewagę konkurencyjną. Nadto na podstawie źródeł medialnych METI – w celu uratowania konsorcjum Mitsubishi – rozważa możliwość zmiany mechanizmu wsparcia finansowego z modelu opartego na FIT na mechanizm FIP⁵⁶.

Komisja Europejska (KE) krytykuje fakt, że w procesie oceny ofert zamawiający zastosowali specyficzne równanie matematyczne, nadając kryterium cenowemu większą wagę niż pozostałym kryteriom niecenowym, przy czym pozostaje niejasne, jakie elementy są pożądane w ramach tych pozacenowych kryteriów oraz w jaki sposób zostały one zdefiniowane w ujęciu ilościowym (ang. *what is desired in the non-price criteria and how they are quantified*)⁵⁷. W ostatnim czasie coraz częściej formułuje się krytykę wobec zamawiających, którzy w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych nadmiernie faworyzują kryterium cenowe.

W odpowiedzi na te zarzuty rozwijają się alternatywne podejścia, takie jak proekologiczne zamówienia publiczne (ang. *Green Public Procurements*) oraz zamówienia publiczne ukierunkowane na rozwiązywanie problemów społecznych, na przykład poprzez wprowadzenie obowiązku zatrudniania osób z niepełnosprawnościami. Niemniej jednak konieczne jest przeprowadzenie odrębnej analizy prawno-ekonomicznej w celu

⁵⁵ Komisja Europejska, *Sectoral Study...*, op. cit., s. 15.

⁵⁶ <https://www.reuters.com/sustainability/boards-policy-regulation/japan-poised-sweeten-offshore-wind-rules-players-get-cold-fee-2025-05-26/> (dostęp: 12.08.2025).

⁵⁷ Komisja Europejska, *Sectoral Study...*, op. cit., s. 11, s. 19.

określenia, które typy projektów infrastrukturalnych najlepiej odpowiadają charakterowi takich zamówień. W najnowszych dokumentach KE wskazuje również inne zagadnienia, takie jak potrzeba rozszerzenia stosowania uproszczonych procedur oceny zgodności (ang. *conformity assessment*) w kontekście przyszłych pływających morskich farm wiatrowych – postulat zgłaszany w 27.04.2024 r.⁵⁸ czy też kwestia elastyczności cenowej po zawarciu umowy zamówienia publicznego (ang. *post-contractual flexibility*), która umożliwia wprowadzenie nowego mechanizmu dostosowującego cenę ofertową do zmian rynkowych (ang. *new system that adjusts bidding prices in line with the fluctuations in prices*) – postulat zgłaszany w 14.03.2025 r.⁵⁹

Wydaje się, że dzięki wzajemnemu otwarciu rynku morskich farm wiatrowych Japonia i UE zaczynają współpracować ze sobą na coraz bardziej zaawansowanym poziomie w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań w tej dziedzinie. W tym kontekście stanowi to dobry przykład sytuacji, w której MZP przyczyniają się do rozwoju regulacji prawnych oraz praktyki działania organów administracji publicznej.

Podsumowanie

Japonia w dużej mierze postrzega warunki udzielania międzynarodowych zamówień publicznych jako zgodne z postanowieniami umów międzynarodowych, w tym z porozumieniem GPA, stosowanym w ramach WTO, oraz z jeszcze bardziej zliberalizowanymi przepisami zawartymi w umowie EU–Japan EPA. W przypadku niektórych postępowań o udzielenie MZP zaobserwowano jednak brak transparentności wynikający

58 Komisja Europejska – Japonia, *Joint Minutes of the Fifth Meeting of the Committee on Regulatory Cooperation under the Agreement between the European Union and Japan for an Economic Partnership*, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100674359.pdf> (dostęp: 12.08.2025).

59 Komisja Europejska – Japonia, *Joint Minutes of the Sixth Meeting of the Committee on Regulatory Cooperation under the Agreement between the European Union and Japan for an Economic Partnership*, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100846835.pdf> (dostęp: 12.08.2025).

z częstych zmian aktów wykonawczych. Jednakże na podstawie przeanalizowanego przypadku – MZP udzielonego na budowę i późniejszą eksploatację morskich farm wiatrowych – można stwierdzić, że stały dialog między stronami przyczynia się do stopniowej poprawy zasad udzielania MZP. W tym kontekście warto odnotować, że Rozporządzenie 2025/1106 Rady (UE) z 27.05.2025 r. ustanawiające Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE”) poprzez wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego⁶⁰ otwiera możliwość udziału w zamówieniach publicznych również dla „państw trzecich o zbieżnych poglądach” (ang. *like-minded third countries*), w tym Japonii (motyw 23 preambuły do Rozporządzenia 2025/1106). W przyszłości można zatem oczekiwać, że udział unijnych wykonawców w MZP organizowanych w Japonii – przynajmniej w niektórych sektorach – będzie stopniowo wzrastał.

*Adnotacja. Pod koniec sierpnia 2025 r. Mitsubishi Corporation ogłosiło decyzję o wycofaniu się z projektów budowy morskich farm wiatrowych z powodu galopujących kosztów, które znacznie przekroczyły prognozy spółki. „The Japan Times” poinformował, że Mitsubishi Corporation złożyło w przetargach w 2021 r. niewiarygodnie niską ofertę cenową (ang. *incredibly low price*), co już w tamtym czasie budziło poważne wątpliwości co do rentowności tych projektów⁶¹. Realizacja planowana była na lata 2028–2030, jednak – mimo wznowienia postępowań przetargowych – według wspomnianych źródeł opóźnienie uruchomienia farm wiatrowych wydaje się nieuniknione.*

Bibliografia

Literatura

Fujii S., Miyakawa A., *Kōkyō chōtatsu seido no rekishiteki henshen ni kansuru kenkyū* (Badania nad historycznymi przemianami instytucji

⁶⁰ Dz.U.UE.L.1106 z 28.05.2025, s. 1–18.

⁶¹ <https://japannews.yomiuri.co.jp/editorial/yomiuri-editorial/20250905-279204/> (dostęp: 28.10.2025).

- zamówień publicznych), „Doboku gakkai ronbun shū F4 (kenchiku manejimento)”, 2016, 72(4).
- Harpaz M.D., Peled H., *The Stalemate in China's GPA Accession Negotiations – Is There a Way Out?*, „Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy”, 2020, 15(1).
- Lubiszewski M., *Prawo zamówień publicznych*, Warszawa 2023.
- Maekawa J., Shimada K., Takeuchi A., *Comparison of the Effects of Feed-in-Premium Schemes on Renewable Energy Investment: Evidence from a Laboratory Experiment*, SSRN Electric Journal, 2024.
- Schallenberg J., Haas R., *Fixed Feed-in Tariff versus Premium: A Review of the Current Spanish System*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews”, 2012, 16(1).
- Watanabe Y., *Kōkyō kōji chōtatsu ni okeru kyōsō seigen no „gourisei”* („Racjonalność” ograniczenia konkurencji w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych na roboty budowlane), „Kōkyō seisaku kenkyū”, 2020, 20.

Akty prawne

- Chihō jichi hō (Ustawa o samorządzie terytorialnym / Ustawa nr 67 z 1947 r.).
- Chihō jichi hō sekō rei (Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykonania ustawy o samorządzie terytorialnym / Rozporządzenie RM nr 16 z 1947 r.).
- Code de la commande publique, CCP (Prawo zamówień publicznych) z 2019 r. Ordonnance n° 2018–1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique et Décret n° 2018–1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique (Rozporządzenie nr 2018–1074 z dnia 26.11.2018 r. zawierające część ustawodawczą kodeksu zamówień publicznych oraz dekret nr 2018–1075 z dnia 3.12.2018 r. zawierający część wykonawczą kodeksu zamówień publicznych).
- Codice dei contratti pubblici (Prawo zamówień publicznych) z 2016 r. Supplemento ordinario n. 12/L alla Gazzetta Ufficiale Serie generale – n. 77, Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Dodatek zwykły nr 12/L

do Dz.U., seria ogólna – nr 77, Dekret ustawodawcy z dnia 31.03.2023 r., nr 36).

Décret impérial portant règlement général sur la comptabilité publique (Dekret cesarski w sprawie ogólnych przepisów dotyczących rachunkowości publicznej), Bibliothèque nationale de France (BnF), stan prawny na 31.12.1927 r., <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5407010h/f29.item.texteImage> (dostęp: 12.08.2025).

Decyzja Rady (UE) 2018/1907 z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie zawarcia między Unią Europejską a Japonią Umowy o partnerstwie gospodarczym oraz Umowa o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską a Japonią (Dz.U.UE.L.2018.330.1 z 27.12.2018).

Denki jigyōsha ni yoru saisei kanō enerugii denki no chōtatsu ni kansuru tokubetsu sochi hō (Ustawa o szczególnych środkach dotyczących zakupu energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii przez dostawców energii elektrycznej / Ustawa nr 108 z 2011 r.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U.UE.L.2014. 94.65 z 28.03.2014).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE Dz.U.UE.L.2014.94.243 z 28.03.14).

EU–Japan Economic Partnership Agreement, Annex 10, Part 2, Section A (EU), Section B (Japan) (Umowa o partnerstwie gospodarczym między UE a Japonią, załącznik nr 10, część 2, sekcja A (UE), sekcja B (Japonia)), https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/japan/eu-japan-agreement/eu-japan-agreement-chapter-chapter_en (dostęp: 12.08.2025).

Futsukoku kaikai hō (Ustawa o rachunkowości publicznej we Francji), Narodowa Biblioteka Japonii (NDL), Digitized Collections, sygn. 790212, <https://dl.ndl.go.jp/pid/790212/1/29> (dostęp: 12.08.2025).

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) (Ustawa przeciw ograniczeniom konkurencji), BGBl (Bundesgesetzblatt) vom 26. Juni 2013, I, S. 1750, 3245 (Federalny Dz.U. z dnia 26.06.2013 r., I, S. 1750, 3245).

Kaikei hō (Ustawa o rachunkowości publicznej / Ustawa nr 35 z 1947 r.).
Kaikei hō, goshomei genpon, Meiji 22-nen, hōritsu dai-4-gō (Ustawa nr 4 z 1890 r. o rachunkowości publicznej, oryginalna wersja z podpisem cesarza), Archiwum Państwowe Japonii, Digitized Collections, sygn. 142329, <https://www.digital.archives.go.jp/img/142329> (dostęp: 12.08.2025).

Kaiyō saisei kanō enerugii hatsuden setsubi no seibi ni kakawaru kaiiki no riyō no sokushin ni kansuru hōritsu (Ustawa o promocji wykorzystania obszarów morskich na potrzeby rozwoju morskich instalacji do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, z późniejszymi zmianami / ustawa nr 89 z 2018 r.).

Kensetsu-gyō hō (Ustawa o przedsiębiorstwach budowlanych / ustawa nr 100 z 1949 r.).

Kodeks Rundy Tokijskiej w sprawie ZP (1235 U.N.T.S. 258) – seria traktatów ONZ 258).

Kuni no buppin matawa tokutei ekimu no *chōtatsu* tetsuzuki no tokurei o sadameru seirei (Rozporządzenie w sprawie określenia szczególnych warunków prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych przez jednostki administracji centralnej / Rozporządzenie RM nr 300 z 1980 r.).

Nyūsatsu dangō tō kanyo kōi no haijyo oyobi bōshi ni kansuru hōritsu (Ustawa o eliminowaniu i zapobieganiu znikomom oraz innym nielegalnym praktykom w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego / Ustawa nr 101 z 2022 r.).

Ordonnance royale du 31 mai 1838: portant règlement général sur la comptabilité publique (Rozporządzenie królewskie z 31.05.1838 r. w sprawie ogólnych przepisów dotyczących rachunkowości publicznej).

Porozumienie WTO ws. Zamówień Rządowych 1994 (GPA 1994) (U.N.T.S. Registration Number 31874 – seria traktatów ONZ, Numer Rejestru 31874).

Rozporządzenie Rady (UE) 2025/1106 z dnia 7 maja 2025 r. ustanawiające Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE”) poprzez wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego (Dz.U.UE.L.1106 z 28.05.2025).

World Trade Organization, *Agreement on Government Procurement*, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm (dostęp: 12.08.2025).

World Trade Organization, *e-GPA Gateway*, <https://e-gpa.wto.org/en/GPA-Coverage/Browse> (dostęp: 12.08.2025).

Yosan kessan oyobi kaikei rei (Dekret Cesarski o budżecie państwa, rozliczeniu rachunków oraz rachunkowości) Choku rei, nr 165 z 1947 r.

Inne materiały

EU-Japan Centre for Industrial Cooperation, *Government Procurement*, <https://www.eu-japan.eu/government-procurement> (dostęp: 12.08.2025).

Hitachi Rail, *Hitachi Rail STS selected for the modernization of France's Paris-Lyon High Speed Line*, <https://www.hitachi.com/New/cnews/month/2019/12/191220b.html> (dostęp: 12.08.2025).

Japan External Trade Organization, *Nichi-EU EPA no tetsudō bunya ni okeru kōshō kekka o kyōchō -Ōshū-i, UNIFE ni kaitō sho* (Podkreślono wyniki negocjacji między Japonią a UE w zakresie kolejnictwa – odpowiedź Komisji Europejskiej dla UNIFE), <https://www.jetro.go.jp/biz-news/2017/08/5159133d1d2d217e.html> (dostęp: 12.08.2025).

Kancelaria Rady Ministrów Japonii (Naikaku Kanbō), *Reiwa yonen ni okeru seifu chōtatsu jisseyi* (Wyniki zamówień publicznych w 2022 r.), <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/chotatsu/dai10/siryou1.pdf> (dostęp: 12.08.2025).

Komisja Europejska – Japonia, *Joint Minutes of the Fifth Meeting of the Committee on Regulatory Cooperation under the Agreement between the European Union and Japan for an Economic Partnership*, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100674359.pdf> (dostęp: 12.08.2025).

Komisja Europejska – Japonia, *Joint Minutes of the Sixth Meeting of the Committee on Regulatory Cooperation under the Agreement between the European Union and Japan for an Economic Partnership*, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100846835.pdf> (dostęp: 12.08.2025).

Komisja Europejska, *EU-Japan EPA progress report – 1 February 2019-31 January 2020*, Bruksela 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/>

publication/6545cd8a-5912-11ed-92ed-01aa75ed71a1/language-en (dostęp: 12.08.2025).

Komisja Europejska, *Guide for EU Suppliers on Government Procurement in Japan*, Bruksela 2020, https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/country-assets/tradoc_159028.pdf (dostęp: 12.08.2025).

Komisja Europejska, *Sectoral Study: Analysis of the Offshore Wind Farm Tender Results in Japan*, Bruksela 2022, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Japanese%20OWP%20Tenders_Aquilo%20Energy%20GmbH_publication102022.pdf (dostęp: 12.08.2025).

Ministerstwo Gospodarki, Handlu i Przemysłu Japonii (METI), *Chōtatsu kakaku tō santei iinkai, dai-103-kai kaigō gijiroku* (Protokół z 103. posiedzenia Komisji ds. wyceny ofert cenowych w postępowaniu o udzielenie ZP), https://www.meti.go.jp/shingikai/santei/pdf/103_01_00.pdf (dostęp: 12.08.2025).

Ministerstwo Gospodarki, Handlu i Przemysłu Japonii (METI), *Hō seido no kanten kara kangaeru denryoku no reziriensu*, https://www.enecho.meti.go.jp/about/special/johoteikyo/denjihakaisei_05.html (dostęp: 12.08.2025).

Ministerstwo Spraw Zagranicznych Japonii, *Statement by the Minister for Foreign Affairs of Japan on the delisting of the three Japan Railway Honshu companies from Japan's schedule to the WTO Agreement on Government Procurement*, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_000477.html (dostęp: 12.08.2025).

Urząd Zamówień Publicznych, *Zamówienie publiczne w świetle procedur Światowej Organizacji Handlu*, <https://gov.pl/web/uzp/gpa> (dostęp: 12.08.2025).

<https://japannews.yomiuri.co.jp/editorial/yomiuri-editorial/20250905-279204> (dostęp: 28.10.2025).

<https://www.reuters.com/business/energy/japan-chooses-jre-ibedrola-tohoku-electric-offshore-wind-farm-2024-03-22> (dostęp: 12.08.2025).

<https://www.reuters.com/sustainability/boards-policy-regulation/japan-poised-sweeten-offshore-wind-rules-players-get-cold-feet-2025-05-26> (dostęp: 12.08.2025).

PIOTR KOBYLSKI

Uniwersytet Radomski
im. Kazimierza Pułaskiego

ORCID: 0000-0002-0345-904X

DOTACJE A PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH – ANALIZA INTERAKCJI PRAWNYCH

DOI 10.26399/978-83-60694-82-4/p.kobylski

Wstęp

Dotacje oraz zamówienia publiczne stanowią dwa odrębne instrumenty prawne służące gospodarowaniu środkami publicznymi. Mimo swoich autonomii wzajemnie się przenikają. Odrębne podstawy prawne i procedury nie kolidują w realizacji wspólnego celu, jakim jest realizacja zadań publicznych i wdrażanie polityk publicznych w sposób transparentny, konkurencyjny i racjonalny⁶². W polskim systemie prawnym zagadnienia dotyczące dotacji zostały co do zasady uregulowane Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶³, natomiast system zamówień publicznych normowany jest przez ustawę Prawo zamówień publicznych (Pzp)⁶⁴. W praktyce, zwłaszcza w instytucjach prowadzących działalność naukowo-badawczą i wdrożeniową, jak ma to miejsce w przypadku podmiotów wchodzących w skład Sieci Badawczej Łukasiewicz⁶⁵, pojawiają się

⁶² Zob. J. Balcewicz, *Specyfika zamówień publicznych na dostawy i usługi*, „Finanse Komunalne”, 2013, 7–8, s. 92–101; M. Bendorf-Bundorf, *Obowiązek stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych przez fundacje i stowarzyszenia prowadzące szkoły*, „Studia Prawnoustrojowe”, 2022, 58, s. 19–31; M. Michta, *Podział zamówienia publicznego – czynności przygotowawcze i przebieg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*, „Finanse Komunalne”, 2022, 2, s. 58–72; M. Wilczyńska, *Nieprawidłowości w procesie udzielania zamówień publicznych współfinansowanych środkami z budżetu Unii Europejskiej*, „Aviation and Security Issues”, 2023, 3(1), s. 85–108.

⁶³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 (t.j.).

⁶⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm. (t.j.).

⁶⁵ Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 925).

liczne wątpliwości dotyczące rozgraniczenia zakresu stosowania wskazanych ustaw, zwłaszcza kiedy środki pochodzące z dotacji są przeznaczane na realizację projektów wymagających nabycia towarów lub usług w trybie właściwym dla zamówień publicznych.

„Centrum Łukasiewicz i instytuty działające w ramach Sieci otrzymują subwencję na działalność bieżącą, a także dotacje celowe na realizację projektów badawczych szczególnie ważnych dla polityki gospodarczej, naukowej i innowacyjnej państwa oraz na finansowanie i dofinansowanie inwestycji. Dotacje dla Centrum Łukasiewicz obejmują również finansowanie mechanizmów współpracy podmiotów tworzących Sieć i komercjalizacji wyników badań naukowych, prac rozwojowych oraz know-how związanego z tymi wynikami, a także finansowanie inwestycji w zakresie obsługi realizowanych zadań, analogicznie jak Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz Narodowe Centrum Nauki. Centrum Łukasiewicz (...) [otrzymuje] wszystkie dotacje bezpośrednio od ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, natomiast instytuty działające w ramach Sieci (...) w ten sposób [otrzymują] subwencję, a przeznaczone dla nich dotacje celowe (...) [są] przekazywane Prezesowi Centrum Łukasiewicz, który [dokonuje] ich podziału między instytuty”⁶⁶.

1. Dotacje i zamówienia publiczne w systemie prawa finansów publicznych

Zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacje⁶⁷ to środki finansowe przekazywane z budżetu państwa lub budżetów jednostek

⁶⁶ Poselski projekt ustawy o Sieci Badawczej Łukasiewicz, druk nr 3114, Sejm VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3114> (dostęp: 25.07.2025), s. 100.

⁶⁷ Zob. W. Witalec, *Dotacja rozwojowa jako prawno-finansowy instrument wspierania działalności jednostek samorządu terytorialnego przy wykorzystaniu środków Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne”, 2009, 3, s. 14–15; J. Heller, *Fundusze europejskie w kształtowaniu rozwoju gospodarczego województw w Polsce*, „Samorząd Terytorialny”, 2010, 7–8, s. 29; W. Gonet, *Dotacja w systemie finansów publicznych – wybrane zagadnienia*, „Finanse Komunalne”, 2013, 6, s. 5–6.

samorządu terytorialnego, które nie mają charakteru ekwiwalentnego. W związku z tym nie stanowią zapłaty za dostawę towarów czy świadczenie usług. Ich zasadniczą cechą jest celowość, a więc co do zasady służą realizacji określonego celu, który wpisuje się w zadania publiczne wykonywane przez państwo lub jednostkę samorządu terytorialnego. Z otrzymaniem dotacji wiąże się obowiązek jej szczegółowego rozliczenia oraz poddania się określonym rygorom kontroli. Dotacje mogą przyjmować różne postaci, m.in. jako dotacje celowe, podmiotowe lub przedmiotowe, i różnić się zakresem swobody dysponowania środkami przez beneficjenta. W ujęciu funkcjonalnym dotacje pełnią kilka istotnych ról. Po pierwsze, jest to rola interwencyjna przejawiająca się w tym, że państwo wspiera działania istotne społecznie, które nie są rentowne z punktu widzenia rynku, ale potrzebne z perspektywy interesu ogólnego. Po drugie, jest to rola redystrybucyjna, która wiąże się z przekazywaniem środków publicznych do podmiotów spoza sektora finansów publicznych, w tym organizacji pozarządowych, instytucji kultury, uczelni, przedsiębiorstw realizujących cele polityki gospodarczej bądź badawczo-rozwojowej. Po trzecie, jest to rola rozwojowa, która sprowadza się do pomocy w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych, edukacyjnych, środowiskowych oraz innowacyjnych⁶⁸. Z tej perspektywy dotacje są nie tylko środkiem finansowym, ale także instrumentem służącym realizacji długoterminowych celów strategicznych państwa.

Zamówienia publiczne, zgodnie z Pzp, to regulacje, w ramach których podmioty publiczne oraz inne zobowiązane jednostki nabywają za wynagrodzeniem usługi, dostawy lub roboty budowlane od wykonawców wyłonionych w trybie konkurencyjnym. Ich zasadniczym celem jest zagwarantowanie efektywnego wydatkowania środków poprzez narzędzia uczciwej konkurencji, przejrzystości⁶⁹ i kontroli publicznej. W tym aspekcie system zamówień publicznych stanowi zasadniczy instrument

68 A. Wójtowicz-Dawid, *Zasada celowości jako imperatyw prawa finansów publicznych kształtowany przez Konstytucję RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2024, 4, s. 173.

69 M. Szydło, *Zasada przejrzystości w zamówieniach publicznych, do których nie stosuje się lub stosuje jedynie częściowo przepisy wspólnotowych dyrektyw o zamówieniach publicznych*, „Samorząd Terytorialny”, 2008, 7–8, s. 76–78.

racjonalnego gospodarowania wydatkami w sektorze publicznym⁷⁰. Rola regulacyjna wyraża się w możliwości kształtowania rynku, m.in. poprzez wspieranie zatrudnienia osób znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku pracy, promowanie rozwiązań przyjaznych środowisku, nowych technologii czy rozwój małych i średnich przedsiębiorstw⁷¹. Rola strategiczna polega na tym, że Pzp jest wykorzystywane jako instrument realizacji kluczowych polityk publicznych, w równym stopniu zarówno na poziomie krajowym poprzez politykę innowacyjności, cyfryzacji czy politykę klimatyczną, jak i unijnym za pośrednictwem Europejskiego Zielonego Ładu czy cyfrowej transformacji.

Przepisy Pzp, a szczególnie art. 17⁷² i art. 242⁷³ zobowiązują zamawiających do kierowania się nie tylko ceną, ale także kryteriami jakościowymi i pozacenowymi. Służy to realizacji zasady efektywnego, celowego i trwałego zarządzania środkami publicznymi. Interakcje między dotacjami a zamówieniami publicznymi wyrażają się w tym, że środki transferowane w formie dotacji są zazwyczaj dalej wydatkowane w trybie przewidzianym dla Pzp w zależności od statusu beneficjenta i źródła finansowania⁷⁴. Chociaż, jak uprzednio wskazano, obydwa narzędzia mają własne podstawy prawne i występują w różnych reżimach normatywnych, służą temu samemu celowi, jakim jest efektywna pomoc w realizacji zadań publicznych. Ich wzajemne relacje wymagają zatem podejścia opartego na spójności i funkcjonalności, tak aby przepisy ustawy o finansach publicznych oraz Prawa zamówień publicznych wzajemnie się uzupełniały.

70 M. Gazda, *O procesie racjonalizacji wydatków publicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2016, 1, s. 172.

71 M. Bielikow, *Wyłączenie osób z czynności związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego*, „Finanse Komunalne”, 2013, 10, s. 56; M. Stachowiak, *O „samooczyszczeniu” w zamówieniach publicznych*, „Finanse Komunalne”, 2017, 6, s. 66; M. Taraszkiewicz, *Elektronizacja systemu udzielania zamówień publicznych*, „Finanse Komunalne”, 2019, 5, s. 67.

72 Zob. E. Gawdzik, *Zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwem osoby fizycznej a realizacja umowy w sprawie zamówienia publicznego*, „Monitor Zamówień Publicznych”, 2024, 3, s. 14–18.

73 Zob. K. Różowicz, *Weryfikowalność kryterium oceny ofert*, „Monitor Zamówień Publicznych”, 2023, 6, s. 14–17.

74 M. Winiarz, *Proceduralne aspekty zamówień publicznych na książki*, „Finanse Komunalne”, 2021, 1, s. 55.

2. Zamówienia publiczne jako instrument realizacji celów projektów dotowanych

Kluczowym elementem decydującym o obowiązku stosowania Pzp przy wydatkowaniu środków pochodzących z dotacji jest status podmiotu wydatkującego oraz charakter relacji prawnej łączącej go z udzielającym zamówienia⁷⁵. Przepis art. 4 Pzp określa katalog podmiotów zobowiązanych do jej stosowania, wśród których znajdują się jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemające charakteru przemysłowego ani handlowego, związki tych podmiotów. Art. 4 pkt 3) Pzp rozszerza obowiązek stosowania ustawy na podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w punktach 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

- finansują je w ponad 50% lub
- posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
- sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
- mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

Kryterium to ma na celu przeciwdziałanie omijaniu regulacji poprzez transfer środków publicznych podmiotom zewnętrznym, które następnie realizują zakupy poza jakąkolwiek procedurą konkurencyjną. Poza tym przepisy Pzp stosuje się do zamawiających sektorowych⁷⁶ oraz do zamawiających subsydiowanych, którymi są zamawiający inni niż zamawiający publiczni lub zamawiający sektorowi⁷⁷. Wykładnia tych przepisów była wielokrotnie przedmiotem rozważań orzecznictwa⁷⁸

⁷⁵ D. Kolasa, T. Walach, *Prawo opcji w zamówieniach publicznych*, „Finanse Komunalne”, 2016, 3, s. 46.

⁷⁶ Art. 5 Pzp.

⁷⁷ Art. 6 Pzp.

⁷⁸ M.in. wyroki NSA: z 24.11.2016 r., II GSK 1046/15, LEX nr 2177385; z 12.04.2017 r., II GSK 2228/15, LEX nr 2336581; z 11.10.2017 r., II GSK 2945/15, LEX nr 2435020; z 11.10.2017 r., II GSK 2965/15, LEX nr 2435021. Wyroki WSA w Warszawie: z 14.02.2013 r., V SA/Wa 2496/12, LEX nr 1315899; z 13.12.2017 r., V SA/Wa 3352/16, LEX nr 2496085.

i doktryny⁷⁹, które zgodnie wskazują, że o obowiązku stosowania ustawy nie przesądza forma organizacyjno-prawna beneficjenta, ale faktyczny charakter operacji finansowej i jej cel.

Modelowym przykładem wydaje się być przypadek, gdy uczelnia publiczna otrzymuje dotację na realizację projektu infrastrukturalnego i w ramach tego projektu planuje udzielenie zamówienia na roboty budowlane. Otóż w sytuacji, gdy wartość zamówienia przekracza próg unijny i udział środków publicznych wynosi co najmniej 50%, obowiązek stosowania przepisów Pzp jest jednoznaczny, bez względu na postać finansowania całego projektu. Analizy proporcji finansowania dokonuje się nie w stosunku do całego przedsięwzięcia, lecz na poziomie konkretnego zamówienia. Beneficjent dotacji powinien więc każdorazowo ocenić konkretne zamówienie, nawet jako część większego projektu, czy spełnia przesłanki ustawowe skutkujące obowiązkiem przeprowadzenia postępowania zgodnie z Prawem zamówień publicznych.

Problem praktyczny stanowi również przypadek, w którym beneficjent dotacji powierza wykonanie określonych zadań innym podmiotom, m.in. w ramach umowy konsorcjum projektowego⁸⁰. W takich przypadkach należy przeanalizować, czy środki otrzymane w formie dotacji nie są faktycznie przekazywane z zamiarem ich dalszego wykorzystania na udzielanie zamówień publicznych. Może to bowiem oznaczać obowiązek stosowania Pzp przez partnerów lub członków konsorcjum. Podobna ocena powinna być przeprowadzana względem umów cywilnoprawnych, takich jak umowy zlecenia, o dzieło czy umowy dostawy w kontekście zastosowania przepisów Pzp. Kluczowe jest przy tym nie tylko ustalenie ich wartości i źródła finansowania, lecz

⁷⁹ Np. M. Czerwiński, *Udzielanie zamówień publicznych w ramach grupy kapitałowej a cena rynkowa w reżimie cen transferowych*, „Studia Prawnicze”, 2021, 2(224), s. 25; D. Markowicz, *Fundacja jako zamawiający w rozumieniu Prawa zamówień publicznych*, „Zamówienia publiczne. Doradca”, 2022, 10, s. 44–53; A. Babczuk, R. Bobkier, *Analiza statusu prawnego Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych jako zamawiającego publicznego na tle przepisu art. 4 pkt 3 Prawa zamówień publicznych*, „Zamówienia publiczne. Doradca”, 2024, 10, s. 60–70.

⁸⁰ Por. K. Gałczyńska-Lisik, *Konsorcjum w świetle prawa zamówień publicznych*, „Przegląd Prawa Handlowego”, 2006, 10, s. 44–45.

także to, czy nie dochodzi do podziału zamówień w celu obejścia przepisów ustawy⁸¹.

Przepisy o zamówieniach publicznych to nie tylko obowiązek proceduralny, ale również narzędzie realizacji celów, dla których dotacja została udzielona. Ma to szczególne znaczenie w projektach inwestycyjnych oraz infrastrukturalnych, gdzie wydatkowanie środków publicznych musi odbywać się z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji, przejrzystości i efektywności. W związku z tym beneficjenci dotacji muszą tak planować swoje działania, by procedury zamówieniowe już na etapie planowania projektu były integralnym elementem harmonogramu jego realizacji.

Dotacje celowe, przeznaczone na realizację ściśle określonych przedsięwzięć, zazwyczaj zawierają w umowie o ich udzielenie warunki dotyczące stosowania ustawy Pzp⁸², szczególnie względem wartości zamówień i źródeł finansowania. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Narodowe Centrum Nauki, ministerstwa czy jednostki samorządu terytorialnego, czyli instytucje przyznające dotacje, coraz częściej wprowadzają instrumenty weryfikacji zgodności realizacji projektu z Pzp. Odbywa się to np. poprzez wymóg przekazywania dokumentacji przetargowej, projektów ogłoszeń czy raportów z postępowań. Tego rodzaju praktyki kontrolne są kluczowe z punktu widzenia zabezpieczenia interesu publicznego i prawidłowego wydatkowania środków publicznych. Mają w ten sposób zapobiegać nieprawidłowościom proceduralnym, które mogą skutkować korektami finansowymi, odmową refundacji wydatków lub obowiązkiem zwrotu przyznanych środków.

Zamówienia publiczne realizowane w ramach projektów finansowanych ze środków dotacyjnych mogą jednocześnie pełnić funkcję narzędzia polityki publicznej. Dzięki właściwemu kształtowaniu warunków postępowania, takich jak kryteria oceny ofert, warunków udziału w postępowaniu czy klauzul społecznych i środowiskowych,

⁸¹ M. Michta, *Podział zamówienia publicznego – prawo czy obowiązek*, „Finanse Komunalne”, 2021, 6, s. 48–49.

⁸² Zob. M. Taraszkiewicz, *Zmiana umowy w sprawie realizacji zamówienia publicznego*, „Finanse Komunalne”, 2019, 10, s. 45–47.

zamawiający – będący dotowanym – zyskuje prawo promowania działań wpisujących się w założenia polityki zrównoważonego rozwoju. Dotyczy to np. rozwoju zielonych technologii, innowacyjnych produktów, lokalnych dostawców czy zatrudniania osób znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku pracy. Tym samym dochodzi do synergii między celem, dla którego przyznano dotację, a możliwościami regulacyjnymi, jakie stwarza Prawo zamówień publicznych. Tego rodzaju podejście wpisuje się w ideę Prawa zamówień publicznych jako instrumentu służącego aktywnemu kształtowaniu rynku.

Zamówienia publiczne realizowane w ramach projektów finansowanych ze środków zewnętrznych powinny być także dostosowane do wymagań instytucji finansujących w kontekście audytów i ewaluacji. Obejmuje to zwłaszcza obowiązek archiwizacji dokumentów, prowadzenia szczegółowej sprawozdawczości, stosowania określonych wzorów umów czy procedur odwoławczych. W rezultacie dotowani stają się niejako współodpowiedzialni za prawidłowe funkcjonowanie całego systemu zamówień publicznych, co wskazuje na konieczność ich instytucjonalnej profesjonalizacji oraz współpracy z wyspecjalizowanymi jednostkami zamówień w procesie realizacji projektów dotacyjnych.

3. Kontrola wydatkowania dotacji a Prawo zamówień publicznych

Kontrola prawidłowości wydatkowania środków pochodzących z dotacji w kontekście stosowania przepisów o zamówieniach publicznych jest istotnym elementem systemu nadzoru nad gospodarowaniem finansami przez jednostki sektora finansów publicznych⁸³. Instrumenty kontrolne realizowane są zarówno przez podmioty dotujące, takie jak ministerstwa, agencje wykonawcze czy instytucje zarządzające środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej, jak i przez organy kontroli zewnętrznej,

83 W. Gonet, *Kontrola wykorzystania dotacji*, „Finanse Komunalne”, 2013, 1–2, s. 111–112; D. Daniluk, *Efektywność wydatkowania środków publicznych na finansowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Casus województwa opolskiego*, „Samorząd Terytorialny”, 2024, 7–8, s. 123.

takie jak Najwyższa Izba Kontroli, regionalne izby obrachunkowe czy organy administracji skarbowej. Niewątpliwie o kluczowej roli Najwyższej Izby Kontroli świadczy fakt, że sprawuje ona kontrolę nad naczelnymi organami administracji rządowej.

Działania kontrolne mają na celu nie tylko wykrywanie nieprawidłowości i zapobieganie niegospodarnemu wydatkowaniu środków publicznych, lecz przede wszystkim zapewnienie, że środki pochodzące z dotacji są wykorzystywane zgodnie z celem, zasadami konkurencyjności oraz efektywności, które wynikają z przepisów ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych. Klasycznymi obszarami objętymi kontrolą są: zgodność przeprowadzenia postępowań przetargowych z obowiązującą procedurą, prawidłowe określenie wartości szacunkowej zamówienia, unikanie praktyk sztucznego dzielenia zamówień, stosowanie właściwych kryteriów wyboru ofert, terminowość realizacji zadań oraz kompletność i przejrzystość dokumentacji postępowań. Organy kontrolne sprawdzają również, czy nie doszło do konfliktu interesów, nadużycia uprawnień⁸⁴ lub udzielenia zamówienia w sposób preferujący konkretnych wykonawców.

Tego typu zarzuty *de facto* miała Najwyższa Izba Kontroli względem Sieci Badawczej Łukasiewicz – Górnośląskiego Instytutu Technologicznego. W swoim wystąpieniu pokontrolnym stwierdziła, że „w SBŁ-GIT zawarto z osobą fizyczną cztery umowy zlecenia na poszukiwanie i nawiązywanie kontaktów biznesowych z kontrahentami w celu realizacji projektów badawczo-wdrożeniowych, których zakres przedmiotowy mieścił się w zakresie odpowiedzialności co najmniej dwóch innych osób zatrudnionych w Instytucie. Odstąpiono od zastosowania konkurencyjnego trybu zamówienia określonego w wewnętrznych regulacjach w zakresie udzielania zamówień, a wniosek w tej sprawie nie zawierał wystarczającego uzasadnienia. Realizacja usług nie została rzetelnie udokumentowana,

⁸⁴ J. Szolno-Koguc, *Kształt i specyfika wydatków sektora finansów publicznych w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia”, 2016, XLIX, 2, s. 194; B. Sołtys, *Zapobieganie nadużyciom wolności kontraktowej w założeniach i projekcie nowego prawa zamówień publicznych*, „Przegląd Prawa Handlowego”, 2019, 8, s. 14–15.

a w Instytucie nie sprawowano rzetelnego nadzoru i kontroli nad ich realizacją. Z treści raportów ze zrealizowanych prac, sporządzonych przez zleceniobiorcę wynikało, że zleceniobiorca nawiązał szereg kontaktów, odbył spotkania, prowadził rozmowy dotyczące możliwej współpracy z Instytutem. Do każdego raportu załączył listę potencjalnych partnerów – przedsiębiorstw zainteresowanych realizacją wspólnych projektów (łącznie 44 podmioty). W toku kontroli ustalono, że większość z tych przedsiębiorców zaprzeczyła, że zleceniobiorca w ogóle się z nimi kontaktował. W oparciu o ewidencję księgową Instytutu stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą Instytut nie zawarł umowy na realizację projektu badawczego z żadnym z 44 podmiotów wskazanych w raportach. Instytut nie uzyskał wymiernych efektów z tytułu realizacji ww. umów zlecenia, w związku z czym poniesienie wydatku w wysokości 190,4 tys. zł było niegospodarne⁸⁵. Stwierdzenie naruszeń tego rodzaju może skutkować nałożeniem korekt finansowych, obowiązkiem zwrotu części lub całości dotacji, ale również odpowiedzialnością dyscyplinarną lub nawet karną osób odpowiedzialnych za naruszenia procedur.

W systemie kontroli wydatkowania środków publicznych szczególne znaczenie przypisuje się tzw. kontroli *ex post*, w której analizie poddaje się już zrealizowane projekty. Zazwyczaj wykorzystywane są w tym celu listy sprawdzające (checklisty), audyty wewnętrzne oraz przeglądy dokumentacji projektowej i zamówieniowej. Organy kontrolne zwykle podważają takie nieprawidłowości jak brak odpowiedniej dokumentacji dotyczącej szacowania wartości zamówienia, niewłaściwe zastosowanie trybu z wolnej ręki, brak upublicznienia ogłoszeń oraz niedostateczne uzasadnienie doboru kryteriów oceny ofert. W projektach współfinansowanych ze środków UE naruszenia te mogą prowadzić do zastosowania tzw. korekt ryczałtowych, polegających na procentowym obniżeniu przyznanego dofinansowania.

W związku z powyższym beneficjenci dotacji powinni wprowadzać wewnętrzne procedury zgodności (*compliance*), systematycznie szkolić

85 NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie Sieci Badawczej Łukasiewicz*, KNO.430.2.2024, nr ewid. 124/2024/P/24/023/KNO, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,30559,vp,33615.pdf> (dostęp: 26.07.2025), s. 43–44.

personel odpowiedzialny za realizację projektów w zakresie zamówień publicznych oraz korzystać z pomocy ekspertów przy przygotowaniu i realizacji postępowań. Coraz częściej instytucje dotujące wymagają od beneficjentów stosowania procedur zamówień także w przypadku zamówień poniżej ustawowych progów finansowych, kierując się zasadą konkurencyjności i efektywności. Oznacza to faktyczne rozszerzenie wymagań Prawa zamówień publicznych na obszary formalnie nim nieobjęte, lecz podlegające obowiązkowi sprawozdawczości w ramach realizowanych projektów.

Jednym z kluczowych wyzwań stosowania ustawy Pzp przy wydatkowaniu środków pochodzących z dotacji jest pogodzenie zasady oszczędności, określonej w przepisie art. 44 ust. 3 pkt 1) ustawy o finansach publicznych z innymi zasadami zarządzania środkami publicznymi, takimi jak efektywność, celowość, rzetelność czy transparentność. Zasada oszczędności bywa niekiedy nadmiernie upraszczana i sprowadzona do nakazu wyboru oferty najtańszej, co jednak może skutkować preferowaniem rozwiązań pozornie tańszych w krótkim terminie, ale długofalowo nieoptymalnych pod względem jakości, trwałości czy funkcjonalności. Z tego powodu beneficjenci dotacji publicznych często stają przed trudnym wyborem między minimalizacją ryzyka zakwestionowania wydatku przez instytucję kontrolującą a niekiedy „wymagającym” uzasadnieniem wyboru oferty droższej, ale bardziej adekwatnej do potrzeb projektu. W tym ujęciu kluczowe znaczenie ma właściwe określenie kryteriów oceny ofert oraz ich mierzalność. Konieczne jest takie opracowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, aby cena nie była jedynym lub dominującym kryterium, lecz by została właściwie zrównoważona przez relewantne i obiektywnie sprawdzalne kryteria jakościowe.

Orzecznictwo⁸⁶ oraz wytyczne instytucji zarządzających funduszami unijnymi⁸⁷ jednoznacznie dopuszczają wybór oferty droższej, jeśli

⁸⁶ Np. wyrok KIO z 30.01.2009 r., KIO/UZP 70/09, SAOS. Wyrok SO w Warszawie z 8.11.2018 r., XVII AmA 26/16, POSO w Warszawie.

⁸⁷ Minister Funduszy i polityki Regionalnej, *Wytyczne dotyczące wyboru projektów na lata 2021–2027*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-dotyczace-wyboru-projektow-na-lata-2021-2027/> (dostęp: 26.07.2025).

znajduje odpowiednie uzasadnienie w dokumentacji postępowania, zamawiający potrafi wykazać, iż wyższy koszt wynika z racjonalnych przesłanek, takich jak lepsza trwałość produktu, mniejsze koszty eksploatacji, niższe koszty utrzymania czy pozytywny wpływ na środowisko. W rezultacie zasada oszczędności musi być interpretowana systemowo razem z innymi zasadami zarządzania środkami publicznymi jako nakaz dążenia do uzyskania możliwie najlepszych rezultatów przy zachowaniu ekonomicznie uzasadnionego poziomu nakładów. Niedopuszczalna jest zatem minimalizacja ceny kosztem innych wartości publicznych.

Zasada efektywności, wyrażona w przepisie art. 44 ust. 3 pkt 1) ustawy o finansach publicznych, powinna być rozumiana jako nakaz osiągania maksymalnej użyteczności społecznej i gospodarczej w relacji do ponoszonych nakładów finansowych. W tym kontekście zamówienie publiczne staje się środkiem realizacji złożonych celów dotacyjnych, które nie sprowadzają się wyłącznie do prostego zestawienia kosztów i korzyści. Jest to skierowane zwłaszcza do projektów badawczo-rozwojowych, kulturalnych oraz infrastrukturalnych, w których rezultaty są trudne do bezpośredniego zmierzenia, a znaczenie mają aspekty jakościowe, społeczne czy rozwojowe, nie zawsze wymierne w kategoriach prostych wskaźników finansowych. W odpowiedzi na te wyzwania coraz częściej stosuje się rozwiązania mające redukować niepewność decyzyjną, takie jak ewaluacja *ex ante*, konsultacje rynkowe oraz dialog techniczny. Środki te pozwalają na lepsze rozpoznanie realiów rynkowych, rozpoznanie dostępnych technologii i usług oraz osadzenie zamówienia w kontekście celów dotacyjnych. Niewątpliwie mają służyć neutralizacji ewentualnych zarzutów w trakcie kontroli.

Podsumowanie

Analiza interakcji prawnych pomiędzy instytucją dotacji a systemem zamówień publicznych prowadzi do kilku istotnych konkluzji o charakterze systemowym oraz praktycznym. Chociaż dotacja i zamówienie publiczne funkcjonują jako odrębne konstrukcje prawne, to ich

współwystępowanie w praktyce realizacji zadań publicznych determinuje potrzebę ich skoordynowanego stosowania. Środki finansowe przekazywane w formie dotacji, bez względu na klasyfikację budżetową, zachowują status środków publicznych, a zatem podlegają wymogowi gospodarności, przejrzystości i celowości. Warunki te znajdują odzwierciedlenie w przepisach ustawy Pzp, które muszą być odpowiednio stosowane przez beneficjentów dotacji. Poza tym obowiązek stosowania Prawa zamówień publicznych przez podmiot korzystający z dotacji, który nie posiada statusu zamawiającego *sensu stricto*, może wynikać nie tylko z bezpośrednich przepisów ustawowych, jak w przypadku przepisu art. 4 pkt 3) Pzp, ale także z warunków umowy dotacyjnej, dokumentacji konkursowej lub wytycznych programowych. W związku z tym każdorazowa analiza obowiązku stosowania procedur zamówieniowych w procesie wydatkowania środków dotacyjnych powinna mieć charakter wieloaspektowy i obejmować zarówno przepisy ustawowe, jak i zobowiązania umowne. Niezachowanie wskazanych obowiązków może prowadzić do zakwestionowania poniesionych wydatków jako niekwalifikowalnych lub nieprawidłowych, co z kolei może zakończyć się decyzją o ich zwrocie⁸⁸.

Zamówienie publiczne finansowane ze środków pochodzących z dotacji nie powinno być traktowane jako formalna przeszkoda czy potencjalne źródło ryzyka kontrolnego, lecz jako środek służący realizacji celu dotacyjnego. Właściwe zaprojektowanie postępowania przetargowego, od ustalenia wartości szacunkowej, przez określenie warunków udziału, po wybór oferty, pozwala lepiej dopasować zakupy do rzeczywistych potrzeb projektu. Z tego względu dotowani powinni przyjąć proaktywne podejście do stosowania Prawa zamówień publicznych i brać pod uwagę zwłaszcza zasady efektywności i proporcjonalności. Warto też dodać, że system kontroli realizacji wydatków dotacyjnych obliguje beneficjentów do wdrożenia trwałych mechanizmów zapewniających zgodność z obowiązującymi regulacjami, które wykraczają poza formalne

88 Por. M. Darmosz, *Zobowiązanie do zwrotu dotacji – próba analizy instytucji na tle regulacji prawnofinansowych oraz podatkowych*, „Finanse Komunalne”, 2022, 1, s. 43–56.

przestrzeganie regulacji. W praktyce oznacza to rzetelne dokumentowanie procesu zakupowego, prawidłowe kwalifikowanie wydatków czy umiejętność uzasadnienia każdej decyzji podjętej w trakcie postępowania. Szczególnie istotne jest to w sytuacjach, gdy kryterium ceny nie jest jedynym wyznacznikiem wyboru oferty, beneficjent musi wykazać, że kierował się przesłankami racjonalnego gospodarowania, biorąc pod uwagę jakość, trwałość oraz inne cele polityki publicznej.

Wydaje się, że potrzebne jest sformułowanie bardziej elastycznego i systemowego rozumienia zasady oszczędności. Ograniczanie jej wyłącznie do kryterium najniższej ceny prowadzi do wypaczenia sensu zarządzania środkami publicznymi. Oszczędność powinna być pojmowana jako realizacja najlepszych możliwych rezultatów przy zachowaniu odpowiednich kosztów, co niekoniecznie sprowadza się do minimalnego kosztu jednostkowego. W tym świetle instytucje zarządzające środkami publicznymi, zwłaszcza Komisja Europejska, powinny w większym stopniu uwzględniać jakość oraz trwałość rezultatów projektów finansowanych z dotacji, zamiast ograniczać się wyłącznie do weryfikacji formalnej zgodności z procedurami.

Podsumowując, integracyjne podejście do instytucji dotacji oraz zamówień publicznych wymaga nie tylko dogłębnej znajomości obowiązujących przepisów, lecz także ich prawidłowej wykładni ze szczególnym uwzględnieniem funkcji, jakie pełnią, dokonywanej z perspektywy realizacji zadań publicznych. Tylko w ten sposób możliwe jest zapewnienie rzeczywistej efektywności wydatkowania środków publicznych wraz z zachowaniem zgodności z zasadami kontroli i przejrzystości.

Bibliografia

Literatura

Babczuk R., Bobkier A., *Analiza statusu prawnego Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych jako zamawiającego publicznego na tle przepisu art. 4 pkt 3) Prawa zamówień publicznych*, „Zamówienia publiczne. Doradca”, 2024, 10.

- Balcewicz J., *Specyfika zamówień publicznych na dostawy i usługi*, „Finanse Komunalne”, 2013, 7–8.
- Bendorf-Bundorf M., *Obowiązek stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych przez fundacje i stowarzyszenia prowadzące szkoły*, „Studia Prawnoustrojowe”, 2022, 58.
- Bielikow M., *Wyłączenie osób z czynności związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego*, „Finanse Komunalne”, 2013, 10.
- Czerwiński M., *Udzielanie zamówień publicznych w ramach grupy kapitałowej a cena rynkowa w reżimie cen transferowych*, „Studia Prawnicze”, 2021, 2(224).
- Daniluk D., *Efektywność wydatkowania środków publicznych na finansowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Casus województwa opolskiego*, „Samorząd Terytorialny”, 2024, 7–8.
- Darmosz M., *Zobowiązanie do zwrotu dotacji – próba analizy instytucji na tle regulacji prawnofinansowych oraz podatkowych*, „Finanse Komunalne”, 2022, 1.
- Gałczyńska-Lisik K., *Konsorcjum w świetle prawa zamówień publicznych*, „Przegląd Prawa Handlowego”, 2006, 10.
- Gawdzik E., *Zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwem osoby fizycznej a realizacja umowy w sprawie zamówienia publicznego*, „Monitor Zamówień Publicznych”, 2024, 3.
- Gazda M., *O procesie racjonalizacji wydatków publicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, 1.
- Gonet W., *Kontrola wykorzystania dotacji*, „Finanse Komunalne”, 2013, 1–2.
- Gonet W., *Dotacja w systemie finansów publicznych – wybrane zagadnienia*, „Finanse Komunalne”, 2013, 6.
- Heller J., *Fundusze europejskie w kształtowaniu rozwoju gospodarczego województw w Polsce*, „Samorząd Terytorialny”, 2010, 7–8.
- Kolasa T., Walach D., *Prawo opcji w zamówieniach publicznych*, „Finanse Komunalne”, 2016, 3.
- Markowicz D., *Fundacja jako zamawiający w rozumieniu Prawa zamówień publicznych*, „Zamówienia publiczne. Doradca”, 2022, 10.

- Michta M., *Podział zamówienia publicznego – prawo czy obowiązek*, „Finanse Komunalne”, 2021, 6.
- Michta M., *Podział zamówienia publicznego – czynności przygotowawcze i przebieg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*, „Finanse Komunalne”, 2022, 2.
- Różowicz K., *Weryfikowalność kryterium oceny ofert*, „Monitor Zamówień Publicznych”, 2023, 6.
- Sołtys B., *Zapobieganie nadużyciom wolności kontraktowej w założeniach i projekcie nowego prawa zamówień publicznych*, „Przegląd Prawa Handlowego”, 2019, 8.
- Stachowiak M., *O „samooczyszczeniu” w zamówieniach publicznych*, „Finanse Komunalne”, 2017, 6.
- Szołno-Koguc J., *Kształt i specyfika wydatków sektora finansów publicznych w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia”, 2016, XLIX, 2.
- Szydło M., *Zasada przejrzystości w zamówieniach publicznych, do których nie stosuje się lub stosuje jedynie częściowo przepisy wspólnotowych dyrektyw o zamówieniach publicznych*, „Samorząd Terytorialny”, 2008, 7–8.
- Taraszkiewicz M., *Elektronizacja systemu udzielania zamówień publicznych*, „Finanse Komunalne”, 2019, 5.
- Taraszkiewicz M., *Zmiana umowy w sprawie realizacji zamówienia publicznego*, „Finanse Komunalne”, 2019, 10.
- Wilczyńska M., *Nieprawidłowości w procesie udzielania zamówień publicznych współfinansowanych środkami z budżetu Unii Europejskiej*, „Aviation and Security Issues”, 2023, 3(1).
- Winiarz M., *Proceduralne aspekty zamówień publicznych na książki*, „Finanse Komunalne”, 2021, 1.
- Witalec W., *Dotacja rozwojowa jako prawno-finansowy instrument wspierania działalności jednostek samorządu terytorialnego przy wykorzystaniu środków Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne”, 2009, 3.
- Wójtowicz-Dawid A., *Zasada celowości jako imperatyw prawa finansów publicznych kształtowany przez Konstytucję RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2024, 4.

Akty prawne

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530).

Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 925).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

Orzecznictwo

Wyrok SO w Warszawie z 8.11.2018 r., XVII AmA 26/16, POSO w Warszawie.

Wyrok NSA z 24.11.2016 r., II GSK 1046/15, LEX nr 2177385.

Wyrok NSA z 12.04.2017 r., II GSK 2228/15, LEX nr 2336581.

Wyrok NSA z 11.10.2017 r., II GSK 2945/15, LEX nr 2435020.

Wyrok NSA z 11.10.2017 r., II GSK 2965/15, LEX nr 2435021.

Wyrok WSA w Warszawie z 14.02.2013 r., V SA/Wa 2496/12, LEX nr 1315899.

Wyrok WSA w Warszawie z 13.12.2017 r., V SA/Wa 3352/16, LEX nr 2496085.

Wyrok KIO z 30.01.2009 r., KIO/UZP 70/09, SAOS.

Inne materiały

Minister Funduszy i polityki Regionalnej, *Wytyczne dotyczące wyboru projektów na lata 2021–2027*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-dotyczace-wyboru-projektow-na-lata-2021-2027> (dostęp: 26.07.2025).

NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie Sieci Badawczej Łukasiewicz*, KNO.430.2.2024, nr ewid. 124/2024/P/24/023/KNO, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,30559,vp,33615.pdf> (dostęp: 26.07.2025).

Poselski projekt ustawy o Sieci Badawczej Łukasiewicz, druk nr 3114, Sejm VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3114> (dostęp: 25.07.2025).

DARIUSZ LASOCKI

Akademia Leona Koźmińskiego

ORCID: 0009-0007-6621-2590

**WIELOPOZIOMOWY SYSTEM
KONTROLI ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH
W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO – ROLA KOMISJI
REWIZYJNEJ ORAZ UPRAWNIENIA
RADNYCH W ZAPEWNIENIU
PRAWIDŁOWOŚCI POSTĘPOWAŃ
PRZETARGOWYCH**

DOI 10.26399/978-83-60694-82-4/d.lasocki

Wstęp

Zamówienia publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego stanowią obszar szczególnie narażony na nieprawidłowości i anomalie, co wynika z ich złożoności prawnej, dużej wartości, a także wysokiej konkurencyjności. Do tej triady dodać należy wielość i różnorodność przedmiotu zamówień, co czyni cały proces skomplikowanym i podatnym na błędy, interpretacje i w jakiejś mierze na uznaniowość. Efektywna kontrola tych procesów wymaga skoordynowanego działania różnych organów i mechanizmów kontrolnych działających również na poziomie samorządowym.

Jak wskazują dane Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) za 2024 r., wartość zamówień publicznych udzielonych z zastosowaniem ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm.) (Pzp) to 330,4 mld zł przy 153 tys. zamówień. Jednocześnie wartość całego rynku zamówień publicznych w 2024 r., zarówno zamówień udzielanych w procedurach określonych Pzp, jak i na podstawie wyłączeń z obowiązku jej stosowania, wyniosła ok. 587 mld zł⁸⁹.

89 Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2024 r., <https://www.gov.pl/attachment/b61cce3a-f71c-4271-be11-d7ea1a03f76>, (dostęp: 22.11.2025), s. 8.

Co więcej, Prezes UZP zakończył w 2024 r. łącznie 277 kontroli zamówień publicznych, w tym: 159 kontroli doraźnych i 108 kontroli uprzednich obligatoryjnych⁹⁰. Tylko 1 kontrola została wszczęta z urzędu, podczas gdy 158 kontroli doraźnych zostało wszczętych na wnioski wykonawców, ale także innych podmiotów, w tym radnych. W samym 2024 r. do prezesa UZP wpłynęło 421 wniosków o kontrolę. „Wnioski te kierowali przede wszystkim wykonawcy, ale także m.in. organy ścigania oraz podmioty nieuczestniczące w danych postępowaniach o udzielenie zamówień, w tym osoby prywatne, radni, sygnaliści (...)”⁹¹.

Wielopoziomowy system kontroli zamówień publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) obejmuje w szczególności kontrolę wewnętrzną sprawowaną przez komisję rewizyjną, a także poszczególnych radnych poprzez dostępne im ustawowe instrumenty i kompetencje. Instytucja komisji rewizyjnej czy zaangażowanie radnego lub jego brak tworzą przestrzeń organizacyjnej i kontrolnej pustki (niekontroli), którą wypełnić winny te instytucje i osoby. Dane z raportu Związku Powiatów Polskich⁹² wskazują, że większość radnych to osoby z wyższym wykształceniem (46,4% w radach gmin, 82% w radach powiatów i aż 95,7% w radach sejmików wojewódzkich). Największy zaś udział wśród radnych stanowią specjaliści (osoby posiadające wyższe wykształcenie, wykonujące pracę wymagającą zaawansowanej wiedzy teoretycznej i praktycznej oraz samodzielnego rozwiązywania problemów w określonej dziedzinie nauki, techniki, administracji, edukacji lub kultury), którzy obejmują znaczącą część składu na wszystkich poziomach samorządu⁹³. To właśnie radni są lub winni być (w imieniu i na rzecz mieszkańców danej wspólnoty samorządowej) inicjatorami i piastunami funkcji kontrolnej w zakresie zamówień publicznych w JST.

⁹⁰ Ibidem, s. 128.

⁹¹ Ibidem, s. 139.

⁹² K. Sekuła-Jelito, R. Rudka, *Ludzie samorządu. Charakterystyka radnych gmin, miast, powiatów i sejmików województw*, Związek Powiatów Polskich, „Warto wiedzieć więcej – Analizy samorządowe”, 2025, 25, <https://www.zpp.pl/arttykul/1517-analizy-samorzadowe> (dostęp: 22.11.2025), s. 9.

⁹³ Ibidem, s. 13.

1. Pojęcie kontroli

Językoznawca i badacz języka polskiego Oskar B. Linde definiował kontrolę (w jego słowniku w brzmieniu „kontrolla”) jako sposób sprawdzenia rachunków, raportów. Jednocześnie kontrolerem określał osobę trzymającą kontrolę, a czasownik „kontrolować” odnosił do trzymania kontroli właśnie⁹⁴. W *Słowniku języka polskiego* W. Doroszewski definiuje kontrolę w sposób rozbudowany i podaje, że proces ten polega na sprawdzaniu, przeglądaniu czegoś, skrupulatnym badaniu, rozpatrywaniu czegoś, dochodzeniu czegoś, wnikaniu w coś i nadzorze nad czymś, kimś lub na wglądzie w coś⁹⁵. Z kolei w *Małej Encyklopedii Prawa* pod redakcją L. Kurowskiego autorzy, kreując definicję kontroli, wyliczają, że polega ona na:

- ustalaniu stanu faktycznego, rzeczywistego,
- ustalaniu stanu wyznaczonego (planowanego, nakazanego, postulowanego itp.),
- porównywaniu obu tych stanów, wykazującym ich zgodność lub niezgodność,
- wyjaśnianiu wyników tych porównań⁹⁶.

Współczesny *Słownik języka polskiego* określa kontrolę jako porównywanie stanu rzeczywistego z przyjętymi normami, wzorcami, wartościami, ze stanem pożądanym i ustalenie ewentualnych odchyłeń; przegląd, inspekcja, rewizja, nadzór nad kimś lub nad czymś, pilnowanie kogoś lub czegoś; nadzór, opieka, władza⁹⁷.

G. Jellinek w swoim *opus magnum*, czyli *Ogólnej nauce o państwie*, podawał, że kontrola to mierzenie skalą określonych norm obowiązujących w państwie, czynności jego organów i członków. I dalej rozwijał, że do kontroli, jaką uprawia państwo, należy kontrola administracyjna wykonywana przez urzędy wyższe nad niższymi; w ostatniej zaś instancji kontrola należy do głowy państwa⁹⁸. Jak podnosił przedwojenny

⁹⁴ O.B. Linde, *Słownik języka polskiego*, T. 1, cz. 2: G-L, Warszawa 1808, s. 1074.

⁹⁵ W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, <https://doroszewski.pwn.pl/haslo/kontrola/> (dostęp: 16.11.2025).

⁹⁶ L. Kurowski (red.), *Mała Encyklopedia Prawa*, Warszawa 1959, s. 264.

⁹⁷ *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pl/kontrola> (dostęp: 14.05.2026).

⁹⁸ G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921, s. 652.

administratywista W.L. Jaworski w *Nauce prawa administracyjnego*, chodzi o kontrolę administracji. Prawo administracyjne to prawo regulowane przez działalność państwa, a którego kontrola należy do jednostki. Jego zdaniem kontrola administracji jest przynależna tylko ustrojowi demokratycznemu, gdyż w państwie absolutnym nie ma prawa administracyjnego właśnie dlatego, że kontrola nad działalnością państwa nie przysługuje jednostce⁹⁹. Z kolei C. Znamierowski wskazywał, że „w dobrze urządzonym państwie całą strukturę ciała rządzącego przenikać powinna zasada nieufności, a na niej powinien być oparty szeroko rozgałęziony system urządzeń kontrolnych”¹⁰⁰. Według J. Bocia brak kontroli kieruje wykonawcę na drogę działania pogorszonego i niemożność utrzymania się w zamierzonych rygorach¹⁰¹.

Arcyciekawy przykład działań kontrolnych administracji zinstytucjonalizowanej przytacza Z. Duniewska, wskazując, że w Konstytucji Walentyniana I z 370 r. ustanowiono nakaz adresowany do prefekta Rzymu, aby biuro administracji podatkowej (łac. *officium censualium*) pilnie obserwowało tryb życia studentów w ich mieszkaniach oraz czy rzeczywiście poświęcają oni swój czas na studia, o których mniema się, że je podjęli¹⁰².

A. Sylwestrzak konstatował, że „zjawisko kontroli występuje w każdym rozsądnie zorganizowanym działaniu zarówno jednostki ludzkiej, jak i większych zbiorowości do których w szczególności należy społeczeństwo i państwo”¹⁰³. Jednocześnie badacz podjął się wyodrębnienia w ramach klasycznej teorii podziału władz czwartej władzy – kontrolującej¹⁰⁴.

J. Jagielski, podejmując rozważanie w zakresie kontroli, podkreśla, że „w każdym współczesnym demokratycznym państwie jednym

99 W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 8.

100 C. Znamierowski, *Elita, ustrój, demokracja*, Warszawa 2001, s. 138.

101 J. Boć (red.), A. Błaś, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 327.

102 Z. Duniewska, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2011, s. 37.

103 A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2004, s. 7.

104 Ibidem, s. 20.

z zasadniczych elementów funkcjonowania władzy publicznej jest kontrola. Bez tego szerokiego systemu kontroli trudno byłoby sobie wyobrazić prawidłowe działanie aparatu państwowego, w szczególności zaś administracji publicznej z całą rozległością i różnorodnością przypisanych jej funkcji i zadań, w największym stopniu dotyczących bezpośrednio praw, interesów i obowiązków członków społeczeństwa, a nie tylko państwa jako takiego¹⁰⁵. W aspekcie samorządu, zdaniem M. Augustyniak, „kontrola należy do istotnych elementów podmiotowości wspólnoty gminnej, umożliwiając wspólnocie poprawne nią zarządzanie”¹⁰⁶.

Jak zwraca uwagę J. Wyporska-Frankiewicz, „w literaturze wskazuje się, że pojęcie kontroli oznacza taką funkcję organu, która polega jedynie na sprawdzaniu działań innych jednostek bez stałej możliwości wpływu na ich działalność – przez wydawanie im poleceń czy nakazów. Niemniej jednak organ, który ma prawo kontroli, ma z reguły możliwość wydawania zaleceń jednostkom kontrolowanym, a w przypadkach wyjątkowych, w celu uniknięcia strat – prawo wydawania poleceń (zwanych często zarządzeniami doraźnymi) natychmiastowego usunięcia nieprawidłowości. Co do zasady jednak organ kontrolujący przedstawia jedynie wyniki kontroli wraz z wnioskami, jakie z nich wypływają, nie ma natomiast możliwości wpływania na zmianę kierunku działania kontrolowanych jednostek. Istotę kontroli można więc sprowadzić do następujących czynności: po pierwsze, ustalenia stanu istniejącego, po drugie, porównania go z odpowiednimi wzorcami oraz po trzecie, dokonania oceny oraz sformułowania wniosków pokontrolnych. Badaczka konstatuje, że istotą kontroli jest jedynie obserwowanie wybranych zjawisk, analizowanie ich oraz formułowanie i przedstawianie spostrzeżeń organom kierującym działalnością administracyjną”¹⁰⁷.

Podsumowując, pomimo że termin „kontrola” występuje w wielu dziedzinach nauki oraz w języku potocznym, brakuje jednego wspólnego

105 J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 11.

106 M. Augustyniak, B. Przywora, *Organizacja wewnętrzna rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich*, Warszawa 2020, s. 92.

107 J. Wyporska-Frankiewicz, M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik, *Kontrola i nadzór – ustalenia pojęciowe*, [w:] J. Wyporska-Frankiewicz (red.), *Kontrola wykonywania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020, s. 26.

(uniwersalnego) znaczenia tej instytucji¹⁰⁸. Jednakże można pokusić się o stwierdzenie, że kontrola co do zasady polega na analizie stanu istniejącego z jednoczesnym zestawieniem tegoż z tym, co być powinno. Istotnym elementem procesu kontroli jest również ustalenie pojawiających się niezgodności wraz ze sformułowaniem stosownych zaleceń, które pozwalają na zapobieżenie w przyszłości powstawaniu określonych rozbieżności¹⁰⁹. Kontrola różni się – co jest ugruntowanym konceptem w naukach prawnych – od nadzoru, który określa sytuację, gdzie organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów czy jednostek nadzorowanych, nie może jednak wyřęcać tych organów w ich działalności. Uprawnienia nadzorcze oznaczają tyle co prawo do kontroli wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane¹¹⁰.

2. Zamówienie publiczne jako materia kontroli rady gminy

Zgodnie z art. 598 ust. 1 Pzp organy kontroli planują i przeprowadzają kontrolę po uprzedniej analizie w związku z prawdopodobieństwem naruszenia prawa w ramach udzielania zamówienia. Jednocześnie stosownie do art. 596 ust. 1 Pzp wskazuje, że do kontroli udzielania zamówień, w zakresie zgodności z przepisami Pzp, przeprowadzanej przez organy kontroli stosuje się przepisy ustawy oraz przepisy odrębne właściwe ze względu na organ upoważniony do przeprowadzenia kontroli. Organami kontroli według Pzp są: Prezes UZP, organy, o których mowa w art. 6 Ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji

108 D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007, s. 110 oraz s. 132–133. Por. również definicje kontroli według M. Jaroszyńskiego, E. Iserzona czy J. Langa, którzy określali kontrolę jako (kolejno): zbieranie danych (dzisiejszy monitoring), sprawdzanie stanu faktycznego i porównywanie go ze stanem planowanym).

109 W.M. Hrynicky, *Kontrola wewnętrzna w administracji publicznej jako instrument sprawnego zarządzania*, „Ius Novum”, 2021, 15(3), s. 147–164.

110 J. Wyporska-Frankiewicz, M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik, *Kontrola i nadzór...*, op. cit., s. 27.

rządowej¹¹¹, z wyłączeniem Prezesa Rady Ministrów (m.in. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, minister, kierownik urzędu centralnego lub przewodniczący komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, wojewoda, który kontroluje także organy samorządu terytorialnego, oraz organy administracji zespolonej i niezespolonej), regionalne izby obrachunkowe oraz instytucje zarządzające w rozumieniu przepisów dotyczących realizacji programów w zakresie polityki spójności, programów rozwoju obszarów wiejskich, planu strategicznego dla wspólnej polityki rolnej oraz funduszy wspierających sektor morski lub rybactwa – prowadzące kontrole w zakresie udzielania zamówień publicznych.

Samorządowe ustawy ustrojowe, jak i sama struktura organów JST, w procesie kontroli w samorządzie wskazują na istotną rolę organu stanowiącego-kontrolnego w postaci rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa. Zgodnie bowiem z art. 15 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.) organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy¹¹². Art. 24 u.s.g. podnosi, że radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. I dalej – w wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.

Istotnym indywidualnym i kontrolnym uprawnieniem radnego jest kierowanie do wójta interpelacji i zapytań. Interpelacja dotyczy spraw o istotnym znaczeniu dla gminy, a zapytanie w sprawach aktualnych

¹¹¹ Dz. U. z 2026 r. poz. 158.

¹¹² Dz. U. z 2025 r. poz. 1153. Por. również tożsame normy, t.j. art. 9 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107) oraz art. 16 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 581).

problemów gminy. Instrument kontrolno-interwencyjny, jakim jest interpelacja, został wprowadzony do ustrojowych ustaw samorządowych Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹¹³. Jak uzasadniano w poselskim projekcie ww. ustawy, rozwiązanie to wzmacnia pozycję interpelacji i zapytań radnych poprzez ich ustawowe umocowanie. Zamierzeniem ustawodawcy było potęgowanie roli interpelacji, jej sprawczości i egzekutywy. Doktryna wskazuje, że celem wprowadzenia wskazanych uprawnień było wzmocnienie pozycji nie tylko samych radnych, ale całej rady (sejmiku) względem wójta, starosty czy też marszałka województwa¹¹⁴.

Jak wskazano powyżej, rada gminy określana jest jako organ nie tylko stanowiący, lecz także kontrolny. Dysponuje ona bowiem kompetencjami kontrolnymi względem wójta oraz podporządkowanych mu jednostek. To organ stanowiący (złożony z radnych) zajmuje naczelną pozycję, a jego zakres działania sprowadza się do rozstrzygania o kierunkach polityki lokalnej (regionalnej) i podstawowych kwestiach mieszczących się w tej sferze. Ustawa z 2018 roku ograniczyła dominację organu wykonawczego nad organem stanowiącym¹¹⁵. W kontrze do tego argumentu podnieść należy za NSA, że jakkolwiek rada posiada wobec wójta katalog narzędzi kontrolnych, to art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. nie może stanowić podstawy do nakładania na wójta przez radę gminy obowiązku realizacji oznaczonego zadania rozumianego jako obowiązek wykonania jednostkowego, skonkretyzowanego, szczegółowego działania¹¹⁶.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 1) Pzp przepisy tej ustawy stosuje się do zamawiających publicznych, którymi są jednostki sektora finansów

113 Dz. U. z 2018 r. poz. 130.

114 D. Lasocki, *Niedopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na odpowiedź udzieloną na interpelację radnego*, Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 kwietnia 2023 r., III SA/GI 228/23, OSP 2025, nr 6, s. 65.

115 Ibidem.

116 Wyrok NSA z 6.03.2025 r., III OSK 2265/23, LEX nr 3837248.

publicznych w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹⁷. Jednostkami, które tworzą (*ex art. 9 pkt 2, 4, 13 i 14 ww. ustawy*) sektor finansów publicznych, są jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, a także samorządowe zakłady budżetowe, państwowe i samorządowe instytucje kultury, inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego. Bezsprzecznie więc JST, należąc do zbioru jednostek sektora finansów publicznych, podlegają reżimowi ustawy Pzp.

Stosownie do art. 26 ust. 1 u.s.g. wójt jest organem wykonawczym gminy, na mocy zaś art. 30 ust. 1 u.s.g. wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Na podstawie art. 31 u.s.g. wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Do jego zadań należą m.in. gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu. Wójt składa również oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem (art. 46 ust. 1 u.s.g.). Definicja mienia komunalnego została ujęta w art. 43 u.s.g., który podaje, że mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw.

Powyższy katalog norm konstytuuje rolę wójta (starosty i marszałka województwa) jako organu wykonawczego, a w połączeniu z definicją kierownika zamawiającego, zawartą w art. 7 pkt 7) Pzp, ustanawia wójta osobą (organem), który zgodnie z obowiązującymi przepisami, statutem lub umową jest uprawniony do zarządzania zamawiającym.

Z racji, że art. 7 u.s.g. (używając stwierdzenia „w szczególności”) tworzy niejako otwarty katalog zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej, to konsekwencją tego zobowiązania gminy jest konieczność podejmowania, za pomocą prawnie dostępnych środków, takich działań, które pozwolą dane potrzeby urzeczywistniać. W doktrynie wskazuje się, że realizacja

117 Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

zadań własnych gminy wiąże się z jej publicznoprawną odpowiedzialnością za załatwianie wszelkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, a mających charakter służebny względem lokalnej społeczności¹¹⁸. Zgodnie z u.s.g. i Pzp wójt jest organem, który spełnia definicję kierownika zamawiającego określoną w Pzp. A zatem z racji jego podległości radzie i tym samym bycia podmiotem działań kontrolnych rady wójt jest zobowiązany do współpracy i kooperacji w zakresie kontroli rady nad jego działaniami, a także tym wycinkiem działalności wójta, który stanowi zamówienia publiczne.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 u.s.g. wójt jest organem wykonawczym gminy, a nie organem wykonawczym rady gminy, co niezależnie od innych regulacji ustawowych czyni wójta organem obdarzonym pewnym zakresem względnej niezależności od rady gminy¹¹⁹.

3. Rola komisji rewizyjnej w łańcuchu kontroli zamówień publicznych

Instytucja kontroli zaszyta jest niejako w podstawowych i fundamentalnych uprawnieniach rady gminy. Zgodnie z art. 18a u.s.g. rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, w tym celu powołuje komisję rewizyjną. W jej skład wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, ale jak podnosi M. Augustyniak, nie wyklucza to członkostwa w komisji osób nienależących do żadnego klubu w organach stanowiących¹²⁰. Badaczka podkreśla, że komisja rewizyjna stanowi emanację rady w zakresie wykonywania funkcji kontrolnych. W oparciu na kryterium legalności oraz innych kryteriach (np. rzetelności, celowości i gospodarności) organ

118 Ł. Młynarkiewicz, *Zadania własne gminy oraz pozycja wójta w zakresie planowania energetycznego na obszarze gminy*, [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, LEX.

119 Wyrok NSA z 6.03.2025 r., III OSK 2265/23, LEX nr 3837248.

120 M. Augustyniak, *Rodzaje komisji – stałe i doraźne*, [w:] M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 103.

stanowiący kontroluje organy wykonawcze i inne podmioty wskazane w przepisach ustrojowych¹²¹.

Liczne judykaty Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) ekspozują szczególnie status komisji rewizyjnej. „Jest ona powoływana obojętnie, odmiennie niż inne komisje rady, a jej skład został ustawowo określony (poprzez wyłączenie niektórych radnych i członków zarządu powiatu z możliwości wyboru w skład tej komisji, a zarazem wskazanie obligatoryjnych członków komisji w postaci przedstawicieli wszystkich klubów radnych). Skład liczbowy komisji rewizyjnej w powiecie zależy od uznania rady, powinien być zgodny ze składem uregulowanym w statucie, ale liczba członków komisji rewizyjnej musi być tak ukształtowana, aby każdy z klubów był reprezentowany przez co najmniej jednego radnego”¹²². I dalej NSA akcentuje, że „*ratio legis* takiego rozwiązania wynika z uznania doniosłości funkcji kontrolnej komisji rewizyjnej i potrzeby zapewnienia politycznym reprezentacjom radnych (klubom) realnej możliwości – w ramach demokratycznych procedur – sprawowania kontroli m.in. w tak istotnym zakresie jak wykonanie budżetu i wnioskowanie o udzielenie lub nieudzielenie zarządowi absolutorium czy opiniowanie wniosku o odwołanie starosty”¹²³. Jednak to rada pozostaje organem kontrolnym, a przymiotu takiego nie ma komisja rewizyjna. Jest ona jedynie „aparatem pomocniczym rady, przy pomocy którego rada powiatu wykonuje swoją funkcję kontrolną, a rozstrzygnięcie w sprawie objętej kontrolą należy wyłącznie do rady powiatu”¹²⁴.

„Komisja rewizyjna JST pełni funkcje, które można podzielić na dwie grupy: zadania przyznane wprost przez ustawodawcę (...) oraz zadania zlecone w zakresie kontroli przez samą radę (...)”¹²⁵. „Objęcie kontrolą

121 Ibidem, s. 103.

122 Wyrok NSA z 27.06.2013 r., II OSK 325/13, NZS 2013, nr 5, poz. 1. Również: Wyrok NSA z 8.12.2011 r., II OSK 2380/11, LEX nr 1152158 oraz Wyrok NSA z 10.01.2012 r., II OSK 2351/11, LEX nr 1113780.

123 Wyrok NSA z 27.06.2013 r., II OSK 325/13, NZS 2013, nr 5, poz. 1.

124 C. Martysz, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 16.

125 P. Dobosz, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2005, art. 16.

komisji rewizyjnej wójta wynika bezpośrednio z funkcji kontrolnych rady gminy. Rada gminy jest bowiem organem kontrolnym w gminie, sprawującym kontrolę nad organem wykonawczym gminy – wójtem, «podległymi» mu jednostkami oraz jednostkami pomocniczymi gminy¹²⁶. Jak wskazał NSA: „Uprawnienia komisji rewizyjnej są pochodną i poszerzeniem funkcji kontrolnej rady. Analizował [W. Kisiel], że art. 18a USG nie upoważnia rady do przyznawania komisji rewizyjnej dodatkowych uprawnień wykraczających poza zakres unormowania ustawowego¹²⁷. Powyższe podejście potwierdził w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Gliwicach, stwierdzając, że „komisja rewizyjna nie jest organem kontrolnym gminy, a jedynie narzędziem kontroli, z którego pomocą rada gminy wykonuje swoje uprawnienia kontrolne. Poza ograniczeniami opisanymi w art. 18a u.s.g. rada gminy ma swobodę w kształtowaniu składu i zakresu pracy komisji, co umożliwia rozszerzenie również o kwestie budżetowe¹²⁸”.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt zamówień publicznych i niewątpliwego uprawnienia rady (a z jej „polecenia” komisji rewizyjnej) do badania i kontroli tychże w ramach danej jednostki JST, należy mocno podkreślić, że zakresem kontroli objęta jest nie tylko sama procedura zamówień publicznych (proces związany z przygotowaniem i przeprowadzeniem zamówienia, przygotowaniem specyfikacji istotnych warunków zamówienia czy opisu przedmiotu zamówienia), ale

126 J. Czerw, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, art. 18(a). Ten sam autor podnosi, że komisja rewizyjna nie posiada kompetencji do kontrolowania radnych rady gminy. Potwierdził to w wyroku z dnia 26.08.2010 r., II SA/Ke 371/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, stwierdzając, że „w zakresie kontroli prowadzonych przez komisję rewizyjną nie mieści się kompetencja do kontroli działalności radnych gminy. Przepis art. 18a ust. 1 USG określający kompetencje rady w zakresie podmiotów podlegających kontroli stanowi uzupełnienie przepisu art. 18 USG ustalającego zakres i przedmiot kompetencji rady gminy. Przy interpretacji powołanych przepisów należy kierować się naczelną zasadą prawa administracyjnego, jaką jest zakaz domniemania kompetencji. Z zasady tej wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, bez możliwości stosowania rozszerzającej wykładni przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii”.

127 Wyrok NSA z 29.10.2019 r., II OSK 3034/17, LEX nr 2778595.

128 Wyrok WSA w Gliwicach z 3.06.2020 r., III SA/Gl 60/20, LEX nr 3028188.

również jego realizacja (wykonanie i rozliczenie, a także skorzystanie, o ile jest to niezbędne, z uprawnień w zakresie rękojmi czy gwarancji). Rada więc – jako organ stanowiąco-kontrolny – uprawniona jest do kontroli całego procesu¹²⁹. Jednocześnie obowiązek przestrzegania zasad wyrażonych w art. 7 ust. 2 Pzp został nałożony na zamawiającego (organ wykonawczy JST), a zatem to zamawiający powinien zadbać o prawidłową jego realizację. W szczególności powinien zapewnić, aby wszystkie czynności związane z przygotowaniem i prowadzeniem postępowania były dokonywane przez osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm¹³⁰.

Funkcja kontroli (sprawowanej przez radę poprzez narzędzie jakim jest komisja rewizyjna) obejmuje: obserwowanie i rozpoznawanie określonej działalności, czyli ustalanie ich rzeczywistego obrazu w określonym czasie; ocenę tej działalności; diagnozę co do przyczyn ewentualnych nieprawidłowości; sformułowanie wniosków odnośnie do przeciwdziałania powstawaniu nieprawidłowości w przyszłości¹³¹.

Jak już wcześniej podniesiono, jednym z zadań komisji rewizyjnej jest – na mocy art. 18a ust. 3 u.s.g. – opiniowanie wykonania budżetu gminy. Opiniowanie to „obejmuje ocenę zrealizowania planu przychodów, wydatkowania środków, zmian dokonanych w budżecie przez wójta gminy, przestrzegania dyscypliny budżetowej oraz uchwał «okołobudżetowych» (tj. uchwał dotyczących zaciągania pożyczek, kredytów, zobowiązań inwestycyjno-remontowych przekraczających limity budżetowe),

129 Por. np. prace komisji rewizyjnej Gminy Września: <https://bip.wrzesnia.pl/?bip=2&cid=100&id=499> (dostęp: 23.11.2025) oraz prace komisji rewizyjne w Serocku: <https://www.bip.serock.pl/plik,18474,protokol-z-kontroli-komisji-rewizyjnej-przeprowadzonej-w-dniu-20-lipca-2023r.pdf> (dostęp: 21.11.2025), a także prace komisji rewizyjnej m.st. Warszawy oraz uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie zlecenia komisji rewizyjnej Rady m.st. Warszawy kontroli prawidłowości organizacji przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w m.st. Warszawie organizowanych w Miejskim Przedsiębiorstwie Oczyszczania w latach 2020–2022, <https://bip.warszawa.pl/web/rada-warszawy/-/uchwala-nr-lxxviii-2548-2023-z-2023-03-03-9580159-7850952-4247536> (dostęp: 23.11.2025).

130 Wyrok KIO z 25.07.2016 r., KIO 1229/16, LEX nr 2123671.

131 Wyrok NSA z 6.03.2025 r., III OSK 2265/23, LEX nr 3837248.

przestrzegania przepisów o zamówieniach publicznych (...)”¹³². Wprawdzie opinia komisji rewizyjnej formalnie nie wiąże rady gminy, w praktyce jednak ma decydujące znaczenie przy podejmowaniu przez radę rozstrzygnięcia w kwestii udzielenia absolutorium¹³³. Wydatki związane z zamówieniami publicznymi wchodzi oczywiście w budżet JST i jako takie są przedmiotem troski, badania i kontroli organu kontrolnego – rady.

4. Indywidualne uprawnienia kontrolne radnego

Radny posiada konkretne, indywidualne narzędzia kontroli. Są to:

- uczestnictwo w pracach rady i komisjach,
- uzyskiwanie informacji i materiałów,
- wstęp do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały,
- wgląd w działalność urzędu gminy,
- wgląd w działalność spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych,
- prawo do składania interpelacji (sprawy o istotnym znaczeniu dla gminy) i zapytań (aktualne problemy gminy).

Każdy z powyższych, a ujętych w art. 24 u.s.g. instrumentów czy narzędzi skutkować może (w ramach kontroli zamówień publicznych) konkretnymi ustaleniami (pozyskanymi bądź skonkretyzowanymi na sesji rady gminy lub w formie dokumentowej).

Słowo „interpelacja” pochodzi z języka łacińskiego *interpellatio*, co tłumaczone może być jako przerwanie, przeszkadzanie. W aspekcie omawianych zagadnień najbardziej interesujące są znaczenia takie jak: żądanie, domaganie się wyjaśnień. Interpelacja służy społecznej kontroli władzy

132 A. Szewc, [w:] G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2012, art. 18(a).

133 D. Dąbek, *Zasady powoływania komisji rewizyjnej rady gminy w kontekście uprawnień klubów radnych*, „Samorząd Terytorialny”, 2006, 6, s. 51–56.

publicznej przez społeczeństwo, którego reprezentantem w samorządzie jest właśnie radny. Jak wskazuje doktryna prawa administracyjnego (samorządowego) interpelacja i zapytanie pełną trzy zasadnicze funkcje: (1) informacyjną, (2) kształtującą oraz (3) polityczną¹³⁴.

„Pierwsza z nich gruntuje prawo radnego do pozyskiwania informacji o JST niezbędnych do wykonywania mandatu z pełnym rozeznaniem, w tym w szczególności do udziału radnego w realizacji kompetencji kontrolnych. Funkcja kształtująca ujmuje interpelację jako element czy wehikuł wykorzystywany do kształtowania rozstrzygnięć podejmowanych przez organ wykonawczy w sprawach dotyczących bieżącego administrowania. I wreszcie funkcja polityczna interpelacji służąca do prezentacji politycznych stanowisk i ocen, artykułowania interesów różnych grup oraz wypracowywania rozstrzygnięć organów JST i innych podmiotów w jej strukturze. Na czoło wysuwa się więc funkcja kontrolno-interwencyjna interpelacji, dopingująca organ wykonawczy w JST do działań nie tylko w sferze odpowiedzi na nią (obowiązek wynikający z przepisów prawa), a może nade wszystko do akcji na rzecz wspólnoty samorządowej w sprawie zgłoszonej interpelacją. Za jej pośrednictwem radny domagać się może od organu wykonawczego nie tylko udzielenia odpowiedzi, ale działań w zasygnalizowanym, a dotyczących wspólnoty sprawach JST. Powszechnie przyjętym poglądem doktryny jest, że interpelacje radnego stanowią formę kontroli organu wykonawczego, służącą uzyskaniu informacji lub mającą na celu zobowiązanie wójta do konkretnego działania. Radny nie jest organem gminy, lecz jako członek organu kolegialnego ma określone prawa i obowiązki”¹³⁵.

A zatem radny bez informacji i możliwości pozyskania jej od organu wykonawczego JST będzie dysfunkcyjny i nieprzydatny. Uprawnienia, które nadała radnemu, a właściwie uporządkowała i wzmocniła Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania

¹³⁴ S. Gajewski, *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018, Rozdział 2.2.

¹³⁵ D. Lasocki, *Niedopuszczalność skargi...*, op. cit., s. 163.

i kontrolowania niektórych organów publicznych, zostały ocenione co do zasady pozytywnie. Mają one charakter indywidualny. Co więcej, korzystanie z nich nie zostało przez ustawodawcę w żaden sposób ograniczone. A zatem nie jest zależne od decyzji jakiegokolwiek organu danej JST, nie jest również wymagane żadne działanie organu JST, a tym bardziej uchwała organu stanowiącego danej JST¹³⁶.

Radny, aby mógł prawidłowo realizować swoje zadania, misję i uprawnienia, ma wgląd w działalność danego podmiotu, może np. obserwować pracę komisji konkursowych (np. konkursów na stanowiska, postępowań związanych z rozstrzygnięciem zamówień publicznych oraz innych form realizacji zadań, m.in. urzędu czy spółki). Jednym z uprawnień kontrolnych będzie również możliwość uczestnictwa w posiedzeniach wewnętrznych organów danego podmiotu oraz prowadzenie rozmów z jego pracownikami¹³⁷.

Odnosząc to do zamówień publicznych oraz związanych z tym procesem informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa wykonawców, prawa radnego muszą podlegać stosownej limitacji. Radny nie będzie mógł żądać dokumentacji stanowiącej oferty w trakcie procedury zamówienia publicznego. Bo jakkolwiek norma art. 18 ust. 1 Pzp podaje, że postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne, to np. nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, jeżeli wykonawca wraz z przekazaniem takich informacji zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane, oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podstawowym celem przepisów w zakresie zamówień publicznych jest zapewnienie niezakłóconej konkurencji. Tym samym, aby tę konkurencyjność utrzymać, istotne jest, aby zamawiający nie ujawniał informacji związanych z postępowaniami o udzielenie zamówienia

136 A. Wąsowska, *Czy faktycznie mamy do czynienia z nowymi uprawnieniami kontrolnymi radnych samorządowych?*, „Przegląd Prawa Administracyjnego”, 2020, 3, s. 206.

137 P. Liberski, *Jakie są uprawnienia radnych w ramach kontroli struktur samorządowych oraz co powinien zrobić kontrolowany podmiot?*, <https://biuletyn.piszc.pl/jakie-sa-uprawnienia-radnych-w-ramach-kontroli-struktur-samorzadowych-oraz-co-powinien-zrobickontrolowany-podmiot> (dostęp: 4.12.2025).

publicznego, których ujawnienie (treść) mogłoby zakłócić konkurencję i to bez względu na etap procedury¹³⁸.

Trudno zgodzić się z takim ograniczeniem mandatu radnego czy komisji rewizyjnej, jednakże – jak się wydaje – zasady przygotowania i przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zawarte w art. 16 Pzp jasno wskazują, że zamawiający musi zapewnić uczciwą konkurencję, równe traktowanie wykonawców, a także prowadzić proces w sposób przejrzysty. Zasadniczo więc instytucja zamówienia publicznego opiera się na jawności i przejrzystości postępowania. Nigdzie jednak nie jest zagwarantowany dostęp do dokumentów gromadzonych w trakcie postępowania (oferty, ich oceny itp.) innym podmiotom jak wyłącznie zamawiającemu oraz dostawcom i wykonawcom, którzy ubiegają się o udzielenie zamówienia (art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1994 o zamówieniach publicznych¹³⁹), a jawność protokołu z postępowania o zamówienie publiczne jest również stopniowalna (art. 25 ust. 2 ww. ustawy)¹⁴⁰.

Podsumowanie

System kontroli zamówień publicznych w JST stanowi niezbywalny element zapewniania prawidłowości wydatkowania środków publicznych. Komisja rewizyjna i poszczególni radni dysponują formalnie szerokim spektrum uprawnień kontrolnych, które w praktyce jednak pozostają niewystarczająco wykorzystywane. Bariery mają charakter zarówno subiektywny (brak wiedzy, niedostateczna motywacja), jak i obiektywny (brak zasobów, niedostateczne procedury, niedostatek informacji). Zmiana tego stanu rzeczy wymaga działań na kilku płaszczyznach: legislacyjnej (zmiana prawa), organizacyjnej (wzmocnienie instytucji), edukacyjnej (szkolenia) i kulturowej (zwiększenie świadomości i woli działania).

138 Wyrok TSUE z 17.11.2022 r., Antea przeciwko Wody Polskie, sprawa C 54/21, LEX nr 3431548.

139 Dz. U. z 1994 nr 76 poz. 344.

140 J. Korczak, *Udostępnianie radnym informacji i dokumentacji znajdujących się w posiadaniu urzędu gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe”, 2003, 3, s. 23.

Bibliografia

Literatura

- Augustyniak M., *Rodzaje komisji – stałe i doraźne*, [w:] M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014.
- Augustyniak M., Przywora B., *Organizacja wewnętrzna rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich*, Warszawa 2020.
- Boć J. (red.), Błaś A., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
- Czerw J., [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022.
- Chmielnicki P., Bandarzewski K., Budzisz R. i in., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Dąbek D., *Zasady powoływania komisji rewizyjnej rady gminy w kontekście uprawnień klubów radnych*, „Samorząd Terytorialny”, 2006, 6.
- Dobosz P., [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, <https://doroszewski.pwn.pl/haslo/kontrola/> (dostęp: 16.11.2025).
- Duniewska Z., [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2011.
- Hrynicky W.M., *Kontrola wewnętrzna w administracji publicznej jako instrument sprawnego zarządzania*, „Ius Novum”, 2021, 15(3).
- Gajewski S., *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018.
- Jellinek G., *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Korczak J., *Udostępnianie radnym informacji i dokumentacji znajdujących się w posiadaniu urzędu gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe”, 2003, 3.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Kurowski L. (red.), *Mała Encyklopedia Prawa*, Warszawa 1959.
- Lasocki D., *Niedopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na odpowiedź udzieloną na interpelację radnego*, Glosa do postanowienia

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 kwietnia 2023 r., III SA/GI 228/23, OSP 2025, nr 6.
- Liberski P., *Jakie są uprawnienia radnych w ramach kontroli struktur samorządowych oraz co powinien zrobić kontrolowany podmiot?*, <https://biuletyn.piszcz.pl/jakie-sauprawnienia-radnych-w-ramach-kontroli-struktur-samorządowych-oraz-co-powinien-zrobickontrolowany-podmiot> (dostęp: 4.12.2025).
- Martysz C., [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX.
- Młynarkiewicz Ł., *Zadania własne gminy oraz pozycja wójta w zakresie planowania energetycznego na obszarze gminy*, [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, LEX.
- Linde O.B., *Słownik języka polskiego*, T. 1, cz. 2: G–L, Warszawa 1808.
- Sekuła-Jelito K., Rudka R., *Ludzie samorządu. Charakterystyka radnych gmin, miast, powiatów i sejmików województw*, Związek Powiatów Polskich, „Warto wiedzieć więcej – analizy samorządowe”, 2025, 25, <https://www.zpp.pl/arttykul/1517-analizy-samorządowe> (dostęp: 22.11.2025).
- Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pl/kontrola> (dostęp: 14.05.2026).
- Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2004.
- Szewc A., [w:] G. Jyż, Z. Plawecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2012.
- Wacinkiewicz D., *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007.
- Wąsowska A., *Czy faktycznie mamy do czynienia z nowymi uprawnieniami kontrolnymi radnych samorządowych?*, „Przegląd Prawa Administracyjnego”, 2020, 3.
- Wyporska-Frankiewicz J., Berek M., Jarzęcka-Siwik E., *Kontrola i nadzór – ustalenia pojęciowe*, [w:] J. Wyporska-Frankiewicz (red.), *Kontrola wykonywania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020.
- Znamierowski C., *Elita, ustrój, demokracja*, Warszawa 2001.

Akty prawne

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1994 o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 1994 nr 76 poz. 344).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 581).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 poz. 1483).

Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 158).

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).

Orzecznictwo

Wyrok KIO z 25.07.2016 r., KIO 1229/16, LEX nr 2123671.

Wyrok NSA z 8.12.2011 r., II OSK 2380/11, LEX nr 1152158.

Wyrok NSA z 10.01.2012 r., II OSK 2351/11, LEX nr 1113780.

Wyrok NSA z 27.06.2013 r., II OSK 325/13, NZS 2013, nr 5, poz. 1.

Wyrok NSA z 29.10.2019 r., II OSK 3034/17, LEX nr 2778595.

Wyrok NSA z 6.03.2025 r., III OSK 2265/23, LEX nr 3837248.

Wyrok TSUE z 17.11.2022 r., Antea przeciwko Wody Polskie, sprawa C 54/21, Lex nr 3431548.

Wyrok WSA w Kielcach z 26.08.2010 r., II SA/Ke 371/10, LEX.

Wyrok WSA w Gliwicach z 3.06.2020 r., III SA/GI 60/20, LEX nr 3028188.

Inne materiały

Protokół kontroli przeprowadzonej przez komisję rewizyjną Rady Miejskiej w Serocku w dniu 20.07.2023 r., <https://www.bip.serock.pl/plik,18474,protokol-z-kontroli-komisji-rewizyjnej-przeprowadzonej-w-dniu-20-lipca-2023r.pdf> (dostęp: 21.11.2025).

Protokół z posiedzenia komisji rewizyjnej Rady Miasta i Gminy we Wrześni z dnia 24.10.2007 r., <https://bip.wrzesnia.pl/?bip=2&cid=100&id=499> (dostęp: 23.11.2025).

Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2024 r., <https://www.gov.pl/attachment/b61cce3a-f71c-4271-be11-d7eaa1a03f76> (dostęp: 22.11.2025).

Uchwała nr LXXVIII/2548/2023 Rady m.st. Warszawy z dnia 3.03.2023 r. w sprawie zlecenia Komisji Rewizyjnej Rady m.st. Warszawy kontroli prawidłowości organizacji przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w m.st. Warszawie organizowanych w Miejskim Przedsiębiorstwie Oczyszczania w m.st. Warszawie sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie w latach 2020–2022, <https://bip.warszawa.pl/web/rada-warszawy/-/uchwala-nr-lxxviii-2548-2023-z-2023-03-03-9580159-7850952-4247536> (dostęp: 23.11.2025).

Wstęp

Zamówienia publiczne obejmują umowy pomiędzy państwem a sektorem prywatnym. Regulacje prawne dotyczące zakupów publicznych mają na celu ochronę konkurencji i zrationalizowanie wydatków państwa. Wymaga to transparentności działań. Dlatego postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne, a zamawiający może ograniczyć dostęp do informacji związanych z tym postępowaniem tylko w przypadkach określonych w ustawie¹⁴¹. Zasada jawności jest jedną ze szczególnych zasad zamówień publicznych i obejmuje nie tylko zamawiających i wykonawców, lecz wszystkich. Każdy może uzyskać wgląd do dokumentacji postępowania czy zapoznać się z umową o zamówienie publiczne. Zasada jawności nie jest jednak nieograniczona i uwzględnia wyjątki. Do wyjątków tych należy ochrona danych osobowych. Ochrona praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych wymaga wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych, zgodnie z wymogami Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (RODO)¹⁴².

141 Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), art. 18 ust. 1 i 2.

142 Dz.U.U.E.L.2016.119.1 z 4.05.2016, s. 1–88.

W przetargach publicznych istnieje konieczność brania pod uwagę zasady uwzględniania ochrony danych w fazie projektowania i zasady domyślnej ochrony danych¹⁴³.

1. RODO w Prawie zamówień publicznych

RODO obowiązuje od 25 maja 2018 r. i od tego czasu istnieje wymóg dostosowania polskiego systemu prawa do jego przepisów. Od początku nie było wątpliwości, że taki obowiązek dotyczy prawa zamówień publicznych i ówczesnej Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Pzp z 2004 r.)¹⁴⁴. Zmian dokonano Ustawą z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania RODO¹⁴⁵, uzasadniając, że „przetwarzanie danych osobowych występuje na każdym etapie procesu udzielania zamówienia publicznego (konkursu), korzystania ze środków ochrony prawnej, zawarcia i wykonywania umowy, w tym weryfikacji zatrudnienia osób skierowanych do realizacji zamówienia, podczas udostępniania przez zamawiających dokumentacji postępowania (jak również po zakończeniu postępowania w związku z przetwarzaniem i udostępnianiem dokumentacji archiwalnej) i jest ściśle powiązane z wymaganiami określonymi ustawą Pzp z 2004 r.”¹⁴⁶. Wiele tych rozwiązań obecnych jest także i w przepisach aktualnej ustawy z 2019 r.

W uzasadnieniu jej projektu wskazywano, że zasadniczo utrzymano dotychczasowy katalog zasad udzielania zamówień publicznych, a przy formułowaniu zasady jawności uwzględniono wymagania RODO¹⁴⁷.

143 Motyw 78 preambuły RODO.

144 Dz. U. z 2018 r. poz. 1986.

145 Dz. U. z 2019 r. poz. 730.

146 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679, druk nr 3050, Sejm VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3050> (dostęp: 30.11.2025), s. 164.

147 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo zamówień publicznych, druk nr 3624, Sejm VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3624> (dostęp: 30.11.2025), s. 14.

W świetle RODO „dane osobowe” oznaczają wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej, której dane dotyczą, przy czym możliwa do zidentyfikowania jest osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio rozpoznać, w szczególności na podstawie identyfikatora jak: imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej¹⁴⁸.

Przetwarzanie danych osobowych oznacza operację lub zestaw operacji wykonywanych na tych danych lub ich zestawach w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany jak: zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie¹⁴⁹.

Prawidłowo zauważa się w doktrynie, że kategorie danych osobowych przetwarzanych w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, podlegających zasadom w świetle przepisów RODO, obejmują dane osobowe samego wykonawcy (osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą), jego pełnomocnika (osoby fizycznej), jak również dane osób, wskazane przez wykonawcę w jego ofercie bądź wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Chodzi tutaj m.in. zarówno o dane zawarte w dokumentach i oświadczeniach składanych w celu wykazania spełniania warunków udziału w postępowaniu, braku podstaw do wykluczenia z postępowania, jak i potwierdzenia innych wymagań. Danych osobowych przekazywanych w toku postępowania oraz sposobów ich przetwarzania może zatem być sporo (samo przechowywanie danych osobowych mieści się w tej kategorii)¹⁵⁰.

148 Art. 4 pkt 1 RODO.

149 Art. 4 pkt 2 RODO.

150 P. Trębicki, M. Trzewikowska, *RODO w zamówieniach publicznych jako ustawowy przejaw ograniczenia zasady jawności*, „Dodatek. Nowe Prawo Zamówień Publicznych”, 2023, 2, s. 15.

Zamawiający jako administrator danych jest uprawniony *ex lege* do przetwarzania określonych danych, a zatem nie ma obowiązku zasięgania indywidualnej zgody podmiotu danych. Spośród podstaw do legalnego przetwarzania danych¹⁵¹ w zamówieniach publicznych znaczenie ma przede wszystkim przetwarzanie niezbędne zarówno do zawarcia i wykonania umowy, jak i wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym. Pozostający nieco na dalszym planie przypadek przetwarzania danych osobowych za zgodą osoby, której one dotyczą, odnosi się z reguły nie tyle do stron kontraktu, ile do osób trzecich¹⁵².

Jak wskazywała K. Syska, uszczegółowienie zasad ogólnych przetwarzania danych osobowych na gruncie prawa zamówień publicznych dotyczy „spełniania obowiązku informacyjnego z art. 13 RODO, realizacji prawa dostępu do danych osobowych z art. 15 RODO, ograniczeń co do korzystania z prawa do żądania sprostowania danych z art. 16 RODO, korzystania z prawa do żądania ograniczenia przetwarzania z art. 18 RODO, ograniczeń w zakresie jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym protokołu, dokumentów i informacji, jakich można żądać w celu weryfikacji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, informowania osób, których dane dotyczą o ograniczeniach co do korzystania z przysługujących im praw, zabezpieczeń stosowanych przez zamawiającego oraz realizacji praw związanych z przetwarzaniem danych zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych”¹⁵³.

Uzupełniając powyższe wyliczenie, K. Różowicz wskazał, że wśród przewidzianych w Pzp wymogów, mechanizmów czy instrumentów można wyróżnić takie, które nawiązując do materii danych osobowych, nie odwołują się *expressis verbis* do regulacji RODO bądź wprost nawiązują do RODO i rozwiązań przyjętych w tym akcie prawnym¹⁵⁴.

151 Art. 6 ust. 1 RODO.

152 R. Szostak, *Jawność i przejrzystość postępowania o udzielanie zamówienia publicznego*, „Samorząd Terytorialny”, 2019, 5, s. 21–22.

153 K. Syska, *Zmiany w prawie zamówień publicznych uzasadnione zapewnieniem stosowania RODO*, „Prawo Zamówień Publicznych”, 2019, 1, s. 108–109.

154 K. Różowicz, *Przestrzeń pogranicza jawności zamówień publicznych oraz ochrony danych osobowych – wybrane zagadnienia prawne*, [w:] M. Jędrzejczak (red.), *Ochrona danych osobowych w prawie publicznym*, Warszawa 2021, s. 85.

2. Ogólny obowiązek zabezpieczenia danych

Do przepisów, które nie odwołują się wprost do RODO, ale dotyczą materii danych osobowych, zalicza się art. 19 ust. 5 Pzp, wedle którego zamawiający przetwarza dane osobowe zebrane w postępowaniu o udzielenie zamówienia w sposób gwarantujący zabezpieczenie przed ich bezprawnym rozpowszechnianiem¹⁵⁵. W tym kontekście podkreśla się, że w celu poprawnego przeprowadzenia postępowania zamawiający pozyskuje dane osobowe np. osób wykonujących czynności w postępowaniu po stronie wykonawcy czy dane zawarte w ofertach lub wnioskach o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Przetwarzanie takich danych odbywa się w celu przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Zamawiający obowiązany jest do stosowania takich metod przetwarzania danych, które zabezpieczają dane przed bezprawnym rozpowszechnieniem, np. pozyskaniem przez osoby trzecie dla celów innych niż związane z postępowaniem¹⁵⁶. Wiąże się to z koniecznością zrealizowania uregulowanych w RODO zasad przetwarzania danych jak: zgodność z prawem, rzetelność i przejrzystość, ograniczenie celu, minimalizacja danych, prawidłowość, ograniczenie przechowywania, integralność, poufność, rozliczalność. Ponadto dotyczy to również konkretnych obowiązków administratora danych.

Administratorem w świetle RODO jest podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych, ewentualnie został wyznaczony jako administrator na mocy przepisów prawa¹⁵⁷. To z Pzp wynika, kto jest na gruncie zamówień publicznych administratorem danego zbioru danych osobowych. Będzie to w szczególności zamawiający, wykonawca czy Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (Uzp). Także z przepisów Pzp wynika, jakie są cele przetwarzania, np. prowadzenie postępowania lub konkursu, zawarcie umowy,

¹⁵⁵ Art. 19 ust. 5 Pzp.

¹⁵⁶ M. Stachowiak, [w:] W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski i in., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, art. 19, LEX 2021.

¹⁵⁷ Art. 4 pkt 7 RODO.

realizacja umowy, a także kategorie danych osobowych, np. dane osobowe zwykle lub dotyczące wyroków skazujących i naruszeń prawa¹⁵⁸.

Do kategorii obowiązków administratora danych należą: konieczność wdrożenia technicznego i organizacyjnego, zapewnienie bezpieczeństwa przetwarzania i oceny skutków przetwarzania, konsultacje z organem nadzorczym, realizacja wymogów w zakresie wyboru podmiotu przetwarzającego, prowadzenie rejestru czynności, zgłaszanie i dokumentowanie naruszeń oraz zawiadamianie podmiotów danych o naruszeniu, a także wypełnianie obowiązków informacyjnych.

Każdy administrator musi dokonać wdrożenia technicznego i organizacyjnego oraz zapewnić wykonywanie obowiązków związanych z prawami podmiotów danych. Wdrożenie takie z zachowaniem proporcjonalności do podejmowanych czynności może obejmować przyjęcie odpowiednich polityk ochrony danych oraz odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych. Każdorazowo powinno ono uwzględniać stan wiedzy technicznej, charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych o różnym prawdopodobieństwie i wadze. Celem wdrożenia jest to, aby przetwarzanie odbywało się zgodnie z RODO i aby można było to wykazać zgodnie z zasadą rozliczalności. Intencją jest też skuteczne realizowanie zasady ochrony danych oraz nadanie przetwarzaniu niezbędnych zabezpieczeń.

Wdrażane środki muszą być poddawane przeglądom i aktualizacjom¹⁵⁹. Muszą też dotyczyć zarówno fazy projektowania – określania sposobów przetwarzania – jak i fazy samego przetwarzania¹⁶⁰. Administrator powinien wdrożyć środki służące domyślnej ochronie danych, aby w ten sposób przetwarzane były wyłącznie te dane osobowe, które są niezbędne dla osiągnięcia konkretnego celu przetwarzania. Obowiązek ten odnosi się do ilości zbieranych danych osobowych, zakresu ich przetwarzania, okresu ich przechowywania oraz ich dostępności. W szczególności środki

158 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679, druk nr 3050, Sejm VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3050> (dostęp: 30.11.2025), s. 168.

159 Art. 24 ust. 1 i 2 RODO.

160 Art. 25 ust. 1 RODO.

te zapewniać mają, aby domyślnie dane osobowe nie były udostępniane nieokreślonej liczbie osób fizycznych bez woli podmiotu danych¹⁶¹.

Administrator musi zapewnić stopień bezpieczeństwa przetwarzania w stopniu odpowiadającym ryzyku naruszeń. Do przyjmowanych środków można zaliczyć pseudonimizację, czyli przetworzenie danych osobowych w taki sposób, by nie można ich było przypisać konkretnej osobie, której dane dotyczą, bez użycia dodatkowych informacji, pod warunkiem, że takie dodatkowe informacje są odrębnie zabezpieczone, czyli przechowywane osobno i objęte środkami technicznymi i organizacyjnymi uniemożliwiającymi ich przypisanie zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej¹⁶². Pseudonimizacja ma charakter odwracalny i stanowi narzędzie ochrony danych osobowych, które poddane temu procesowi nie zmieniają swego charakteru. Tym różni się pseudonimizacja od definitywnej anonimizacji danych, które poddane procesowi anonimizacji tracą przymiot danych osobowych.

Kolejne środki to szyfrowanie danych osobowych, instrumenty zapewniające zdolność ciągłego zapewnienia poufności, integralności, dostępności i odporności systemów oraz usług przetwarzania, zdolność do szybkiego przywrócenia dostępności danych osobowych i dostępu do nich w razie incydentu fizycznego lub technicznego, a także regularne testowanie, mierzenie i ocenianie skuteczności środków technicznych i organizacyjnych mających zapewnić bezpieczeństwo przetwarzania¹⁶³. Dodatkowo, jeżeli dany rodzaj przetwarzania ze względu na swój charakter, zakres, kontekst i cele z dużym prawdopodobieństwem może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, administrator przed rozpoczęciem przetwarzania musi dokonać oceny skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych¹⁶⁴. Jeżeli ocena ta wykaże, że przetwarzanie powodowałoby wysokie ryzyko w razie niezastosowania odpowiednich środków minimalizujących zagrożenie naruszenia, jeszcze przed rozpoczęciem

161 Art. 25 ust. 2 RODO.

162 Art. 4 pkt 5 RODO

163 Art. 32 ust. 1 RODO.

164 Art. 35 ust. 1 RODO.

przetwarzania administrator ma obowiązek przeprowadzić konsultacje z Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych (PUODO)¹⁶⁵.

Kolejne obowiązki dotyczą konieczności spełnienia wymogów w zakresie podmiotu przetwarzającego, który przetwarza dane osobowe w imieniu administratora. Administrator może bowiem korzystać wyłącznie z usług podmiotów przetwarzających, które zapewniają wystarczające gwarancje wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych, by przetwarzanie spełniało wymogi RODO i chroniło prawa osób, których dane dotyczą. Przetwarzanie przez podmiot przetwarzający jest dopuszczalne na podstawie umowy z administratorem, określającej przedmiot i czas trwania przetwarzania, charakter i cel przetwarzania, rodzaj danych osobowych oraz kategorie osób, których dane dotyczą, obowiązki i prawa administratora. Co do zasady podmiot przetwarzający lub osoba upoważniona, mająca dostęp do danych osobowych, przetwarzają dane osobowe wyłącznie na polecenie administratora¹⁶⁶. Zamawiający bądź każdy inny podmiot na gruncie zamówień publicznych będący administratorem musi zatem zorganizować swoją działalność w taki sposób, aby zapewnić i udokumentować polecenie przetwarzania danych osobowych wszystkim osobom upoważnionym, mającym dostęp do danych osobowych¹⁶⁷. Dodatkowo powinien prowadzić rejestr czynności przetwarzania danych osobowych, za który odpowiada¹⁶⁸.

Bezpieczeństwo przetwarzania danych osobowych zapewnia się też poprzez zapewnienie szybkiej reakcji w przypadku naruszeń. W przypadku naruszenia ochrony danych osobowych, podmiot przetwarzający ma być zobowiązany zgłosić naruszenie do administratora, a ten ma obowiązek szybkiego zgłoszenia do PUODO. Administrator dokumentuje wszelkie naruszenia ochrony danych osobowych, w tym okoliczności naruszenia, jego skutki oraz podjęte działania zaradcze. Dokumentacja ta musi umożliwić PUODO zweryfikowanie podejmowanych działań¹⁶⁹.

165 Art. 36 ust. 1 RODO.

166 Art. 28 i 29 RODO.

167 Art. 32 ust. 4 RODO.

168 Art. 30 RODO.

169 Art. 33 RODO.

Jeżeli naruszenie ochrony danych osobowych może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, administrator musi też zawiadomić osobę, której dane dotyczą. Nie będzie to wymagane m.in. w razie niewspółmiernie dużego wysiłku. W takim przypadku wydany zostaje publiczny komunikat lub zastosowane zostają podobne środki zapewniające skuteczne poinformowanie¹⁷⁰.

Obowiązek zabezpieczenia przetwarzania danych przez zamawiającego może być zrealizowany także przez zawarcie umowy o poufności. Zamawiający może określić w dokumentach zamówienia lub w ogłoszeniu o zamówieniu wymaganie dotyczące zachowania poufnego charakteru informacji przekazanych wykonawcy w toku postępowania o udzielenie zamówienia¹⁷¹.

Jak zauważa C. Świś, ograniczenie zasady jawności z uwagi na poufny charakter informacji wiąże się z zastrzeżeniem pełnego, nieograniczonego dostępu do informacji przekazanych wykonawcy przez zamawiającego w toku prowadzonego postępowania. Na podstawie art. 18 ust. 4 Pzp zamawiający może zastrzec, że przekazanie wykonawcy wszystkich informacji czy kompletnego katalogu dokumentów zamówienia nastąpi dopiero po spełnieniu dodatkowych wymagań. Zastrzeżenie takie jest uzasadnione w szczególności w sytuacji, gdy niezbędne jest zapewnienie ochrony informacji niejawnych, ale może też dotyczyć przypadku, gdy w celu wyceny przedmiotu zamówienia i złożenia oferty konieczne jest zapoznanie się z danymi osobowymi pracowników zamawiającego lub osób, których dane osobowe zamawiający przetwarza¹⁷².

3. Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa a dane osobowe

Zgodnie z art. 18 ust. 3 Pzp nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, jeżeli wykonawca wraz z ich przekazaniem

¹⁷⁰ Art. 34 ust. 1–3 RODO.

¹⁷¹ Art. 18 ust. 4 Pzp.

¹⁷² C. Świś, *Wybrane ograniczenia zasady jawności w Prawie zamówień publicznych*, „Dodatek. Nowe Prawo Zamówień Publicznych”, 2023, 2, s. 19.

zastrzegł poufność i wykazał tę tajemnicę. Wykonawca nie może jednak zastrzec informacji jawnych o nazwach albo imionach i nazwiskach oraz siedzibach lub miejscach prowadzonej działalności gospodarczej albo miejscach zamieszkania, gdy oferta zostanie otwarta, a także o cenach lub kosztach zawartych w ofertach¹⁷³.

Przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności¹⁷⁴. Wykorzystując tajemnicę przedsiębiorstwa, wykonawcy niekiedy starają się zachować w poufności imiona i nazwiska pracowników, którzy mają realizować zamówienie, a także ich kwalifikacje i doświadczenie.

W ostatnich latach Krajowa Izba Odwoławcza (KIO) rygorystycznie odnosiła się do takich praktyk. W jednym z orzeczeń wskazano, że w interesie wykonawcy jest zabezpieczenie się przed utratą kluczowych pracowników, jednakże powoływanie się na tajemnicę przedsiębiorstwa jako narzędziem do ochrony specjalistów przeznaczonych do realizacji zamówienia w świetle zasady jawności postępowania jest nieprawidłowe. Informacja o charakterze gospodarczym może być dla wykonawcy źródłem jakichś zysków lub pozwalać mu na zaoszczędzenie określonych kosztów. Dlatego wartość tę należy wykazać co do każdej zastrzeganej informacji, a nie jedynie gołosłownie zapewnić, że zastrzegana informacja taką wartość posiada. Samo ryzyko związane z ujawnieniem informacji na temat imion i nazwisk, opisu fragmentu doświadczenia oraz obawy przed „podkupieniem” osób wskazanych w wykazie kierowników bez

173 Art. 18 ust. 3 Pzp.

174 Art. 11 ust. 2 Ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.).

jego wykazania nie jest wystarczająca dla stwierdzenia, że stanowi ona wartość gospodarczą¹⁷⁵.

W innym orzeczeniu wskazano, że utajnienie informacji podlegających ocenie w ramach spełniania warunków powinno mieć wyjątkowy charakter, gdyż uniemożliwia innym wykonawcom ocenę innych ofert złożonych w postępowaniu. Z tego względu brak odtajnienia przez zamawiającego informacji z wykazu osób realizujących zamówienie i uznanie ich za tajemnicę przedsiębiorstwa może wpłynąć na naruszenie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców ze względu na brak możliwości zweryfikowania przez pozostałych wykonawców, biorących udział w postępowaniu, rzetelności informacji przekazanych przez wykonawcę¹⁷⁶.

W kontekście danych osobowych w wykazach osób zasadnie podnosi się, że korzystanie z ochrony danych osobowych w ramach tajemnicy przedsiębiorstwa nie jest zabronione, jednakże nie może stanowić próby obejścia zasady jawności i uczciwej konkurencji¹⁷⁷.

4. Ochrona prywatności

W ramach ograniczenia ogólnej zasady jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, ze względu na ochronę prywatności, przepisy Pzp zezwalają zamawiającemu na nieujawnianie danych osobowych bądź wysokości wynagrodzenia. Jest to jednak wyjątek, który dotyczy wyłącznie precyzyjnie określonych przypadków dostaw lub usług z zakresu działalności kulturalnej lub archiwalnej, jeżeli zamówienia te nie służą wyposażaniu zamawiającego w środki trwale przeznaczone

175 Wyrok KIO z 26.04.2021 r., KIO 698/21, LEX nr 3198795; wyrok KIO z dnia 21.04.2022 r., KIO 925/22, LEX nr 3399610.

176 Wyrok KIO z 31.05.2022 r., KIO 1306/22, LEX nr 3427417. Zob. też wyrok KIO z 11.01.2023 r., KIO 3478/22, LEX nr 3509605 oraz wyrok KIO z 22.11.2022 r., KIO 2925/22, LEX nr 3500070.

177 P. Trębicki, M. Trzewikowska, *RODO w zamówieniach publicznych...*, op. cit., s. 16–17. Zob. też P. Wiśniewski, [w:] J.E. Nowicki, P. Wiśniewski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, art. 18, pkt 18, LEX 2023.

do bieżącej obsługi jego działalności, o ile wykonawca, przed zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego, zastrzegł, że dane te nie mogą być udostępniane. Zamawiający może nie ujawniać danych osobowych w przypadku zamówienia z wolnej ręki udzielanego na tej podstawie, że dostawy lub usługi mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych i nie istnieje rozsądne rozwiązanie alternatywne lub rozwiązanie zastępcze, a brak konkurencji nie jest wynikiem celowego zawężenia parametrów zamówienia. Niejawność wysokości wynagrodzenia dotyczy wyłącznie zamówienia z wolnej ręki w zakresie działalności twórczej lub artystycznej, gdy dostawy lub usługi mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę¹⁷⁸.

5. Weryfikacja zatrudnienia pracowniczego

Do kategorii przepisów, które dotyczą materii danych osobowych, ale również nie odnoszą się wprost do RODO, należy też art. 438 Pzp w zw. z art. 95 Pzp. Zgodnie z nimi w przypadku umowy, której przedmiotem są roboty budowlane lub usługi i która przewiduje wymagania zatrudnienia pracowniczego, to w jej treści zawrzeć należy postanowienia dotyczące sposobu dokumentowania zatrudnienia oraz kontroli spełniania przez wykonawcę lub podwykonawcę wymagań dotyczących zatrudnienia oraz postanowienia dotyczące sankcji z tytułu niespełnienia tych wymagań. W celu weryfikacji zatrudniania umowa musi przewidywać możliwość żądania przez zamawiającego określonych oświadczeń i innych dokumentów. Przepis ten potwierdza możliwość pozyskiwania danych osobowych w związku z weryfikacją spełnienia wymogu dotyczącego zatrudnienia pracowniczego. Dotyczy to również innych procesów, w tym sporządzenia ogłoszenia o wykonaniu zamówienia (art. 448 Pzp)¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Art. 18 ust. 5 Pzp.

¹⁷⁹ K. Różowicz, *Przestrzeń pogranicza jawności...*, op. cit., s. 86–87.

6. Dane osobowe dotyczące wyroków skazujących oraz czynów zabronionych

Druga kategoria przepisów wprost nawiązuje do RODO. W myśl art. 18 ust. 6 Pzp zamawiający może udostępniać dane osobowe dotyczące wyroków skazujących oraz czynów zabronionych lub powiązanych środków bezpieczeństwa w celu umożliwienia korzystania ze środków ochrony prawnej, o których mowa w dziale IX Pzp, i tylko do upływu terminu na ich wniesienie¹⁸⁰. Przepis ten ogranicza zasadę jawności dwójako. Po pierwsze, przez zawężenie kręgu podmiotów, którym dane będą udostępniane, za pośrednictwem celu ich wykorzystania, jakim jest przysługujące tym podmiotom prawo do korzystania ze środków ochrony prawnej. Po drugie, przez okres udostępniania danych, do czasu upływu terminu na wniesienie środków ochrony prawnej¹⁸¹.

Jak wskazuje się w doktrynie, wyrokami skazującymi są te, o których mowa w art. 413 § 2 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego¹⁸² (lub art. 82 Ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁸³). Nie będą to wyroki umarzające lub warunkowo umarzające postępowanie albo też uniewinniające.

Czyny zabronione to zaś informacje o przypadkach popełnienia przestępstwa czy też naruszenia obowiązującego prawa przez daną osobę fizyczną, niestwierdzone wyrokami sądowymi, np. informacja o nałożeniu mandatu karnego, który ukarany przyjął. Przez „powiązane środki bezpieczeństwa” należy rozumieć „środki karne” w ujęciu art. 39 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹⁸⁴.

180 Art. 18 ust. 6 Pzp.

181 L. Łamejko, *Nowe ujęcie zasady jawności oraz jej ustawowe ograniczenia*, „Dodatek. Nowe Prawo Zamówień Publicznych”, 2020, 1, s. 18.

182 T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.

183 Dz. U. z 2025 r. poz. 860.

184 T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 383; P. Barta, M. Kawecki, P. Litwiński, *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). Komentarz*, [w:] P. Litwiński (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, Legalis 2025, art. 10, nb. 2–4

Polski system środków ochrony prawnej, wskazany w dziale IX Pzp, oparty jest na trzech powiązanych ze sobą instytucjach: odwołaniu do KIO inicjującym postępowanie odwoławcze i warunkującym dalsze środki ochrony prawnej, skardze do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu zamówień publicznych – oraz skardze kasacyjnej¹⁸⁵. Ponadto jak zauważa się w doktrynie, dane zawarte w Krajowym Rejestrze Karny (KRK) nie są ogólnie i powszechnie dostępne, a odrębne przepisy regulują kwestie składnia wniosków i zasięgania informacji. Zatem dostęp do danych osobowych zawartych w zaświadczeniach z KRK – należących do kategorii podmiotowych środków dowodowych – doznaje ograniczeń z uwagi na ochronę danych osobowych. Zgodnie zaś m.in. z zasadą celowości czy minimalizacji danych wykonawcy powinni przekazywać dane w minimalnym zakresie, niezbędnym w celu ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego¹⁸⁶.

7. Obowiązki informacyjne w zamówieniach publicznych

Przepisy Pzp regulują szczególny sposób realizacji obowiązków informacyjnych wobec podmiotów danych. Zgodnie z art. 19 ust. 1 Pzp zamawiający jako administrator danych może realizować obowiązki informacyjne z art. 13 ust. 1–3 RODO przez zamieszczenie wymaganych informacji w ogłoszeniu o zamówieniu lub w dokumentach zamówienia. Dotyczy to pozyskania danych osobowych od osoby, której one dotyczą. Obowiązek obejmuje podanie informacji o administratorze danych, takich jak: jego tożsamość, dane kontaktowe, dane kontaktowe inspektora ochrony danych, a także cele przetwarzania danych osobowych, podstawa prawna przetwarzania oraz prawnie uzasadnione interesy realizowane przez administratora lub przez stronę trzecią (w przypadku przetwarzania danych na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f RODO), a także informacji

¹⁸⁵ M. Jaworska, [w:] M. Jaworska (red.), D. Grześkowiak-Stojek, J. Jarnicka, A. Matusiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Legalis 2025, art. 505, pkt 2.

¹⁸⁶ P. Trębicki, M. Trzewikowska, *RODO w zamówieniach publicznych...*, op. cit., s. 15–16.

m.in. o odbiorcach danych osobowych lub o kategoriach odbiorców, jeżeli istnieją, bądź o zamiarze przekazania danych osobowych do państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej¹⁸⁷.

Ponadto wymagane jest podanie informacji niezbędnych do zapewnienia rzetelności i przejrzystości przetwarzania jak: okres przechowywania danych, informacje o prawach osób, których dane dotyczą, informacje o prawie do cofnięcia zgody na przetwarzanie danych osobowych (jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie takiej zgody), informacje o prawie wniesienia skargi do organu nadzorczego, informacje na temat wymogu podania danych osobowych i konsekwencji ich niepodania, a także informacje o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym o profilowaniu, obejmujące zasady ich podejmowania, znaczenie i przewidywane konsekwencje takiego przetwarzania dla osoby, której dane dotyczą¹⁸⁸.

Jeżeli zamawiający planuje dalej przetwarzać dane osobowe w celu innym niż przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia, to przed takim dalszym przetwarzaniem musi poinformować osobę, której dane dotyczą, o tym innym celu oraz udzielić jej wszelkich powyżej wskazanych informacji¹⁸⁹. Ponadto zgodnie z art. 19 ust. 4 Pzp zamawiający informuje o ograniczeniach w stosowaniu niektórych praw podmiotów danych w ogłoszeniu o zamówieniu, w dokumentach zamówienia lub w inny sposób dostępny dla osoby, której dane osobowe dotyczą.

Szczególny sposób realizacji obowiązków informacyjnych na gruncie Pzp nie wyczerpuje ich wszystkich. Zamawiający jako administrator powinien przykładowo informować o sprostowaniu lub usunięciu danych osobowych lub ograniczeniu przetwarzania, których dokonał zgodnie z prawami podmiotów danych, każdego odbiorcę, któremu ujawniono dane osobowe, chyba że okaże się to niemożliwe lub będzie wymagać niewspółmiernie dużego wysiłku. Równocześnie na żądanie informuje podmiot danych o tych odbiorcach¹⁹⁰. W tym kontekście istotne jest,

187 Art. 13 ust. 1 RODO.

188 Art. 13 ust. 2 RODO.

189 Art. 13 ust. 3 RODO.

190 Art. 19 RODO.

że poprawne lub niepoprawne oświadczenia odnoszące się do RODO nie czyni oferty nieważną czy wadliwą. Jeżeli wykonawca dopuścił się jakichś uchybień w tym zakresie, to ich konsekwencje nie są związane z procedurą o udzielenie zamówienia publicznego, lecz ewentualną odpowiedzialnością odszkodowawczą lub sankcjami administracyjnymi. Z punktu widzenia procedury zamówień publicznych znaczenie miałyby jedynie kwestia niespełnienia warunku udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej (dysponowania kadraj)¹⁹¹.

Odrębna regulacja dotyczy postępowania kwalifikacyjnego na członka KIO. Prezes UZP bądź minister właściwy do spraw gospodarki są administratorami danych osobowych kandydatów oraz członków komisji kwalifikacyjnej, przetwarzanych w związku z postępowaniem kwalifikacyjnym¹⁹². Okres przechowywania tych danych wynosi 10 lat od końca roku zakończenia postępowania kwalifikacyjnego, w którym dane osobowe zostały zgromadzone. W związku z przetwarzaniem danych osobowych w postępowaniu kwalifikacyjnym wykonanie obowiązków, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, następuje przez umieszczenie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Urzędu Zamówień Publicznych oraz stronie podmiotowej ministerstwa. W takim przypadku, pozyskując dane osobowe, organ przekazuje osobie, której dane dotyczą, informacje o sposobie wykonania tego obowiązku¹⁹³.

8. Modyfikacja praw podmiotów danych

Przepisy Pzp modyfikują niektóre prawa podmiotów danych. W pierwszej kolejności dotyczy to prawa do sprostowania i uzupełnienia danych osobowych oraz prawa ograniczenia przetwarzania. Osoba, której dane dotyczą, ma prawo żądania od administratora niezwłocznego sprostowania dotyczących jej danych osobowych, które są nieprawidłowe. Z uwzględnieniem celów przetwarzania ma również prawo żądania

¹⁹¹ Wyrok KIO z 9.06.2022 r., KIO 1410/22, LEX nr 3433667.

¹⁹² Art. 477 ust. 11 i 12 Pzp.

¹⁹³ Art. 477 ust. 13 i 14 Pzp.

uzupełnienia niekompletnych danych osobowych, w tym poprzez przedstawienie dodatkowego oświadczenia¹⁹⁴.

Osoba ta ma również prawo żądania ograniczenia przetwarzania w czterech przypadkach. Po pierwsze, gdy kwestionuje prawidłowość danych osobowych – na okres ich sprawdzenia przez administratora. Po drugie, gdy przetwarzanie jest niezgodne z prawem, a osoba, której dane dotyczą, sprzeciwia się usunięciu danych osobowych, żądając w zamian ograniczenia ich wykorzystywania. Po trzecie, gdy administrator nie potrzebuje już danych osobowych do celów przetwarzania, ale są one potrzebne osobie, której dane dotyczą, do ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń. Ostatnia możliwość dotyczy sytuacji, gdy osoba, której dane dotyczą, wniosła sprzeciw wobec przetwarzania jej danych osobowych – do czasu stwierdzenia, czy prawnie uzasadnione podstawy po stronie administratora są nadrzędne wobec podstaw sprzeciwu osoby, której dane dotyczą¹⁹⁵.

Na gruncie zamówień publicznych skorzystanie z praw sprostowania i uzupełnienia danych osobowych nie może skutkować zmianą wyniku postępowania o udzielenie zamówienia ani zmianą postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego w zakresie niezgodnym z Pzp. Nie może też naruszać integralności protokołu postępowania oraz jego załączników. Z kolei w samym postępowaniu o udzielenie zamówienia zgłoszenie żądanie ograniczenia przetwarzania odniesie skutek dopiero po zakończeniu tego postępowania. Zamawiający o powyższych modyfikacjach powinien poinformować w ogłoszeniu o zamówieniu, w dokumentach zamówienia lub w inny sposób dostępny dla osoby, której dane osobowe dotyczą¹⁹⁶.

Kolejne modyfikacje obejmują prawa dostępu do danych. Podmiot danych ma prawo do uzyskania od administratora potwierdzenia, czy przetwarzane są jego dane osobowe, a jeżeli ma to miejsce, posiada też prawo do uzyskania dostępu do tych danych osobowych oraz informacji o tym, jakie są cele przetwarzania, kategorie odnośnych danych

194 Art. 16 RODO.

195 Art. 18 ust. 1 RODO.

196 Art. 19 ust. 2–4 Pzp oraz art. 76 Pzp.

osobowych, jakim odbiorcom lub kategoriom odbiorców dane te zostały lub zostaną ujawnione, a także w miarę możliwości – jaki jest planowany okres przechowywania danych osobowych bądź jakie są kryteria ustalania tego okresu.

Ponadto podmiot danych dysponuje prawem do uzyskania informacji o przysługujących mu uprawnieniach, a gdy dane osobowe nie zostały zebrane od osoby, której dotyczą, wszelkie dostępne informacje o ich źródle. Administrator musi też udostępnić informacje o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym o profilowaniu¹⁹⁷.

Jeżeli dane osobowe są przekazywane do państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej, podmiot danych ma również prawo do informacji o odpowiednich zabezpieczeniach związanych z takim przekazaniem. Administrator powinien też dostarczyć mu kopię danych osobowych podlegających przetwarzaniu¹⁹⁸. Na gruncie zamówień publicznych, w przypadku skorzystania przez podmiot danych z prawa dostępu do danych zamawiający może dodatkowo zażądać wskazania dodatkowych informacji mających na celu sprecyzowanie nazwy lub daty zakończonego postępowania o udzielenie zamówienia¹⁹⁹.

Takie rozwiązanie przyjęto już na gruncie nowelizacji Pzp z 2004 r. Ustawodawca uzasadniał, że „mając na względzie dążenie do ograniczenia obowiązków administracyjnych w odniesieniu do zamawiających (co zostało również wyrażone w dyrektywach UE dotyczących zamówień publicznych), jak również wprowadzenie wymogu wdrożenia przez zamawiających odpowiednich zabezpieczeń, jest prawnie uzasadnione oraz niezbędne zmodyfikowanie sposobu stosowania art. 15 RODO przez dostosowanie sposobu realizacji uprawnień wynikających z tego przepisu do uwarunkowań wynikających ze stosowania ustawy Pzp, co ma na celu zapobieżenie – w interesie publicznym – nadmiernemu obciążaniu zamawiających, którzy byliby zmuszeni do przeszukiwania niejednokrotnie znacznej ilości dokumentacji w celu ustalenia, czy konkretne dane osobowe były przetwarzane. Proponowane ograniczenie jest środkiem

197 Art. 15 ust. 1 RODO.

198 Art. 15 ust. 2 i 3 RODO.

199 Art. 75 RODO.

niezbędnym i proporcjonalnym do celów przechowywania – w interesie publicznym – dokumentacji postępowania, a zatem spełniona została przesłanka, o której mowa w art. 23 ust. 1 lit. e RODO. Ze względu na zasadę jawności w zamówieniach publicznych osoba, której danej dotyczą, będzie miała dostęp do przechowywanej dokumentacji postępowania, w oparciu o przepisy prawa zamówień publicznych, a więc będzie mogła bezpośrednio realizować prawo dostępu do danych osobowych jej dotyczących²⁰⁰.

Dodatkowo w przypadku danych osobowych zamieszczonych przez zamawiającego w Biuletynie Zamówień Publicznych prawo dostępu oraz prawo do sprostowania i uzupełnienia tych danych są wykonywane w drodze żądania skierowanego do zamawiającego²⁰¹. Biuletyn Zamówień Publicznych udostępniany jest na stronach portalu internetowego Urzędu Zamówień Publicznych i to Prezes UZP zapewnia techniczne jego utrzymanie oraz określa okres przechowywania danych osobowych w nim zamieszczanych²⁰². Jak zauważa się w doktrynie, na tym gruncie nie jest jasne, czy ustawodawca traktuje Prezesa UZP jako administratora danych osobowych zawartych w Biuletynie Zamówień Publicznych, niezależnego od zamawiającego, czy też tylko jako podmiot, któremu ten powierzył przetwarzanie danych. Wydaje się jednak, iż funkcjonuje dwóch niezależnych administratorów, z których każdy realizuje swoje cele przetwarzania danych²⁰³.

9. Jawność protokołu i załączników a ochrona danych osobowych

Protokół postępowania o udzielenie zamówienia dokumentuje jego przebieg i jest sporządzany przez zamawiającego. Protokół zawierać powinien

200 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679, druk nr 3050, Sejm VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3050> (dostęp: 30.11.2025), s. 169.

201 Zob. art. 269 ust. 2 Pzp.

202 Art. 267 ust. 1 Pzp oraz art. 269 ust. 3 Pzp.

203 P. Wójcik, [w:] A. Gawrońska-Baran, E. Wiktorowska, A. Wiktorowski i in., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX 2025, art. 269, pkt 2).

m.in. wyniki badania i oceny ofert oraz wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, wraz z podaniem imion, nazwisk albo nazw wykonawców, numerów NIP lub numerów identyfikacyjnych REGON, informacje o istnieniu okoliczności wskazujących na konflikt interesów, imię i nazwisko wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, oraz powody wyboru jego oferty, imiona i nazwiska ewentualnych podwykonawców, imiona i nazwiska członków komisji przetargowej i innych osób, które wykonywały czynności w prowadzonym postępowaniu²⁰⁴. Dodatkowo załącznikami do protokołu są oferty, opinie biegłych, oświadczenia, informacja z zebrania z wykonawcami, zawiadomienia, wnioski, dowód przekazania ogłoszenia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, inne dokumenty i informacje składane przez zamawiającego i wykonawców oraz umowa w sprawie zamówienia publicznego²⁰⁵. Protokół wraz załącznikami mogą więc zawierać dane osobowe, a równocześnie zgodnie z ogólną zasadą jawności podlegają udostępnieniu, przy czym załączniki udostępnia się po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty albo unieważnieniu postępowania na zasadach określonych w art. 74 ust. 2 Pzp.

Nie udostępnia się przy tym informacji, które mają charakter poufny, w tym przekazywanych w toku negocjacji lub dialogu. Ograniczenie jawności protokołu może być także związane z prawem podmiotu danych do ograniczenia przetwarzania. W przypadku danych osobowych zawartych w protokole postępowania o udzielenie zamówienia lub jego załącznikach wniesienie żądania ograniczenia przetwarzania odniesie taki skutek, że od dnia zakończenia postępowania, zamawiający nie będzie udostępniał danych osobowych, chyba że:

- uzyska zgodą osoby, której dane dotyczą, lub
- przetwarzanie odbywać się będzie w celu ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń, lub
- przetwarzanie odbywać się będzie w celu w celu ochrony praw innej osoby fizycznej lub prawnej, lub

204 Art. 71 ust. 1 oraz 72 ust. 1 pkt 6, 8, 10–11 Pzp.

205 Art. 73 ust. 1 Pzp.

- przetwarzanie odbywać się będzie z uwagi na ważne względy interesu publicznego, w tym do celów archiwalnych²⁰⁶.

Wyjątki uzależnione są od obiektywnego istnienia jednej z tych okoliczności. Spełnienie przesłanki zgody uzależnione jest wyłącznie od woli osoby, której dane dotyczą, i administrator danych jest związany jej oświadczeniem. Natomiast w pozostałych przypadkach ocena zaistnienia szczególnych okoliczności umożliwiających przetwarzania danych osobowych została pozostawiona zamawiającemu²⁰⁷. W każdym przypadku znajdą też odpowiednie zastosowanie ogólne ograniczenia zasady jawności postępowania o udzielenie zamówienia, w tym możliwość nieujawniania danych osobowych w pewnych przypadkach zamówień z wolnej ręki oraz czasowe ograniczenie udostępniania danych o wyrokach skazujących i czynach zabronionych²⁰⁸.

Dostęp do protokołu i załączników dotyczy wszystkich danych osobowych, za wyjątkiem tzw. danych wrażliwych z art. 9 ust. 1 RODO, czyli ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych, danych genetycznych, danych biometrycznych przetwarzanych w celu jednoznacznego zidentyfikowania osoby fizycznej oraz danych dotyczących zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej, zebranych w toku postępowania o udzielenie zamówienia²⁰⁹.

Dane genetyczne oznaczają dane osobowe dotyczące odziedziczonych lub nabytych cech genetycznych osoby fizycznej, które ujawniają niepowtarzalne informacje o fizjologii lub zdrowiu tej osoby i które wynikają w szczególności z analizy próbki biologicznej pochodzącej od tej osoby fizycznej²¹⁰. Dane biometryczne to dane osobowe, które wynikają ze specjalnego przetwarzania technicznego, dotyczą cech fizycznych, fizjologicznych lub behawioralnych osoby fizycznej oraz umożliwiają lub potwierdzają jednoznaczną identyfikację tej osoby, należą do nich

206 Art. 74 ust. 3 Pzp oraz art. 18 ust. 2 i art. 89 ust. 1 RODO.

207 P. Barta, M. Kawecki, P. Litwiński, *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679...*, op. cit., art. 18, nb. 2.

208 Art. 74 ust. 4 Pzp w z zw. z art. 18 ust. 3–6 Pzp.

209 Art. 74 ust. 4 Pzp oraz art. 9 ust. 1 RODO.

210 Art. 4 pkt 13 RODO.

wizerunek twarzy lub dane daktyloskopijne²¹¹. Dane dotyczące zdrowia to z kolei dane osobowe o zdrowiu fizycznym lub psychicznym osoby fizycznej – w tym o korzystaniu z usług opieki zdrowotnej – ujawniające informacje o stanie jej zdrowia²¹².

W świetle powyższego zamawiający będzie miał prawo i obowiązek ujawnienia wszystkich danych osobowych, które znajdują się w dokumentacji postępowania, w tym przekazanej przez wykonawcę, za wyjątkiem informacji zawierających powyższe dane wrażliwe. Wykonawcy powinni przekazywać tylko te dane osobowe i tylko w takim zakresie, w jakim jest to potrzebne dla celów prowadzonego postępowania²¹³.

Na tym tle powstaje problem danych nadmiarowych. O ile bowiem rodzaje oświadczeń lub dokumentów, jakie zostaną złożone w trakcie postępowania i staną się załącznikami do protokołu, są możliwe do uprzedniego zidentyfikowania, a nadto możliwe do kontrolowania (przewidzenia) przez zamawiającego, to jednak wykonawcy mogą też składać dokumenty niewymagane. W takim przypadku nie powinna mieć zastosowania ogólna zasada, że jawne są wszystkie dane osobowe inne niż dane wrażliwe. Uwzględnienie aspektów systemowych może wyłączać bezwzględne zastosowanie art. 74 ust. 4 Pzp w sytuacjach atypowych. W takich przypadkach RODO miałyby bezpośrednie zastosowanie²¹⁴.

Ponadto zgodnie z zasadą ograniczenia celu przetwarzania dane osobowe muszą być zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami²¹⁵. Niewymagane dane nie mieszczą się w celu przetwarzania na potrzeby przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Równocześnie jednak ewentualne dostarczenie przez wykonawcę z własnej inicjatywy

211 Art. 4 pkt 14 RODO.

212 Art. 4 pkt 15 RODO.

213 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679, druk nr 3050, Sejm VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3050> (dostęp: 30.11.2025), s. 172–173.

214 Tak na gruncie przepisów Pzp z 2004 r., zob. K. Różowicz, *Niechciane dokumenty od wykonawcy a RODO*, Legalis 2020.

215 Art. 5 ust. 1 lit. b RODO.

informacji niewymaganych przez zamawiającego, ale składanych z związku z prowadzonym postępowaniem, może uprawniać zamawiającego do ich przetwarzania ze względu na ważny interes publiczny związany z celem przetwarzania takich informacji na potrzeby postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a także z uwagi na to, że przetwarzanie jest niezbędne dla celów archiwalnych. Niemniej w przypadku danych osobowych wrażliwych przetwarzanie tych danych musi być zawsze związane z zastosowaniem odpowiednich zabezpieczeń dla ochrony praw i wolności osoby, której dane dotyczą, i jest ściśle limitowane²¹⁶. Przede wszystkim zastosowanie muszą znaleźć podstawy przetwarzania danych wrażliwych z art. 9 ust. 2 RODO. Ponadto w przypadku udostępniania tych informacji rozwiązaniem może być anonimizacja danych w protokole lub załącznikach, a więc całkowite i trwale uniemożliwienie identyfikacji osób fizycznych, których dane zostały poddane temu procesowi. Stosowane przez zamawiających rozwiązania informatyczne w zakresie elektronicznej przetargów mogą wspomagać ich w tym procesie²¹⁷.

Odrębną kwestią jest ewentualne naruszenie regulacji RODO przez wykonawcę, który przekazuje zamawiającemu dokumenty zawierające dane osobowe, pomimo że obowiązek taki nie wynika z treści przepisów Pzp oraz Specyfikacji Warunków Zamówienia. Ze względu na powyższe w świetle art. 4 pkt 7 RODO to wykonawcę, a nie zamawiającego uznaje się za administratora danych osobowych, albowiem to on, przekazując niewymagane dokumenty, ustala cel i sposób przetwarzania danych osobowych²¹⁸.

10. Dostęp do informacji publicznej w zamówieniach publicznych a ochrona danych osobowych

Postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne, przy czym dostęp do informacji nie odbywa się wyłącznie na podstawie przepisów Pzp. Osoby

²¹⁶ Wyrok KIO z 7.02.2023 r., KIO 244/23, LEX nr 3505532.

²¹⁷ J. Liput, *Ochrona danych osobowych*, [w:] J. Liput, A. Serpina-Forkasiewicz, M. Tabor, *Elektronizacja zamówień publicznych w praktyce*, Warszawa 2020, s. 284 i n.

²¹⁸ Zob. K. Różowicz, *Niechciane dokumenty...*, op. cit.

zainteresowane procesem publicznych zakupów mogą także wykorzystywać narzędzia dostępu do informacji publicznej. Są one istotne zwłaszcza w przypadku tzw. zamówień podprogowych, do których przepisy Pzp mają ograniczone zastosowanie. Dla postępowań o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych zgodnie z zasadami Pzp stosuje się art. 16 pkt 2 Pzp (przejrzystość postępowania) oraz art. 18 Pzp (jawność postępowania). Jednak nie mogą one mieć zastosowania do zamówień podprogowych. Oznacza to, że ani zasada jawności, ani przejrzystości w rozumieniu Pzp nie ma zastosowania do zamówień podprogowych i wskazane przepisy nie mogą stanowić podstawy prawnej czynności związanych z upublicznianiem informacji z tego zakresu. Nie jest to jednak równoznaczne z brakiem jawności zamówień podprogowych w ogóle. Zastosowanie mają wobec nich przede wszystkim przepisy Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.)²¹⁹ oraz dla jednostek sektora finansów publicznych – ogólna zasada jawności finansów publicznych z art. 33 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (u.f.p.)²²⁰.

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie dostępu do informacji publicznej jest u.d.i.p., przy czym przepisy Pzp zawierają własny katalog reguł gwarantujących dostęp do informacji o postępowaniu. Przykładowo zamawiający może ograniczyć dostęp do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia wyłącznie w określonych ustawowych przypadkach, do których należy poufny charakter negocjacji z ogłoszeniem²²¹ oraz negocjacji bez ogłoszenia²²², a także dialogu konkurencyjnego²²³. Przepisy Pzp nie odsyłają do u.d.i.p., przez co powstaje problem relacji obu tych regulacji. Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych aktów określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Dlatego wszędzie tam, gdzie konkretne

²¹⁹ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

²²⁰ T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483. Zob. A. Szyszkowski, *Zamówienia podprogowe z uwzględnieniem centralnego rejestru umów*, Warszawa 2022, s. 77 i n.

²²¹ Art. 166 ust. 1 Pzp.

²²² Art. 211 ust. 1 Pzp.

²²³ Art. 182 ust. 1 Pzp.

sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji publicznej uregulowane są inaczej, a stosowania obu tych ustaw nie da się pogodzić, pierwszeństwo mają przepisy Pzp. Jeżeli jednak korzystanie z obu aktów da się pogodzić, to nie można mówić o prymacie któregośkolwiek z nich. W takim przypadku to do wnioskodawcy należy wybór, na podstawie których przepisów chciałby uzyskać dostęp do informacji, a podmiot posiadający informację, podlegający obu ustawom, związany jest wolą wnioskodawcy. Wybór podstawy ubiegania się o przekazanie informacji nie może jednak niweczyć skutków przepisów o zasadach dostępu do informacji. Jeśli więc zastosowanie norm ogólnych u.d.i.p. mogłoby skutkować np. przedwczesnym udostępnieniem informacji (np. treści ofert przed terminem ich otwarcia), wówczas właśnie dochodziłoby do „naruszenia” zasad udostępniania informacji w postępowaniu o udzielenie zamówienia. „Naruszenie” odnosi się więc nie do trybu udostępniania informacji, lecz do jej zakresu i momentu udostępnienia²²⁴. Dlatego, jak słusznie zwraca się uwagę, analiza uregulowań zawartych w u.d.i.p. oraz Pzp prowadzi do konkluzji, że Pzp nie jest regulacją szczególną i nie wyłącza stosowania u.d.i.p., co najwyżej zawiera jedynie pewne odmienności, bowiem obie ustawy wzajemnie się uzupełniają²²⁵.

Ponadto – zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. – informacją publiczną pozostaje informacja o majątku publicznym i ciężarach publicznych. Również gospodarka środkami publicznymi jest jawna zgodnie z art. 33 ust. 1 u.f.p. W myśl tej zasady funkcjonować ma Centralny Rejestr Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych²²⁶. Tym samym zarówno samo postępowanie przetargowe, jak i umowy zawarte w procedurze zamówień

224 W. Dzierżanowski, *Prawo do sądu w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2018, s. 259–260

225 Z. Szczepkowska, D. Sylwestrzak, *Dostęp do informacji publicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Prawo Zamówień Publicznych”, 2024, 4, s. 80.

226 Art. 34a u.f.p. w wersji przyjętej w Ustawie z dnia 4 grudnia 2025 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 1844), który ma wejść w życie 1.07.2026 r.

są co do zasady jawne²²⁷. Dotyczy to wszystkich zamówień publicznych, w tym zamówień podprogowych. RODO nie stanowi przeszkody w udostępnianiu informacji publicznej na temat zamówień publicznych zawierających dane osobowe.

Jednakże dostęp do informacji publicznej także podlega ograniczeniom. Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu m.in. ze względu na prywatność osoby fizycznej. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna rezygnuje z przysługującego prawa²²⁸. Przepis ten pełni jednak podwójną funkcję. Z jednej strony będzie podstawą ewentualnego ujawnienia danych osobowych w przypadku osób pełniących funkcję publiczną. Z art. 86 RODO wynika bowiem, że przełamanie ochrony danych osobowych może nastąpić na podstawie m.in. prawa krajowego, a więc w tym przypadku na podstawie przepisów u.d.i.p. Równocześnie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. będzie podstawą odmowy udostępnienia danych osobowych innych osób zawartych w informacji publicznej. Taka odmowa nastąpi w formie decyzji administracyjnej.

Innym sposobem ochrony danych osobowych w informacji publicznej jest ich anonimizacja. Wybierając ten sposób ochrony, należy jednak przestrzegać określonych zasad, które zostały sformułowane w orzecznictwie sądów administracyjnych²²⁹.

Podsumowanie

Analiza regulacji Pzp potwierdza, że szala pomiędzy treścią zasady jawności a wyjątkami od tej zasady została przechylona na korzyść powszechnej dostępności informacji o zamówieniach publicznych. Taka

227 Wyrok NSA z 20.10.2022, III OSK 5668/21, CBOSA.

228 Art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

229 Ł. Nosarzewski, *Ochrona danych osobowych w informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2023, 6, s. 31–32 i 36 i n.

zależność powinna być uwzględniana w procesie rozstrzygnięcia wątpliwości w toku udzielania i realizacji zamówień publicznych²³⁰. Ochrona danych osobowych jest jednak jednym z takich wyjątków, obok tajemnicy przedsiębiorstwa czy, szerzej, ochrony prywatności. Udostępnianie informacji o zamówieniach publicznych musi uwzględniać ochronę danych osobowych.

W pracy omówiono szereg płaszczyzn pogranicza jawności zamówień publicznych i ochrony danych osobowych. Należą do nich ogólne obowiązki zabezpieczenia danych przez zamawiającego, który powinien wdrożyć odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, aby zabezpieczyć przetwarzane dane osobowe. Przy udzielaniu lub wykonywaniu zamówień publicznych status administratora danych może mieć nie tylko zamawiający, ale też wykonawca lub inne podmioty systemu zamówień. Zamawiający posiada przy tym w ściśle określonych przypadkach możliwość zachowania w poufności danych osobowych ze względu na ochronę prywatności, jak i w pewnym zakresie dysponuje możliwością ochrony danych osobowych w ramach tajemnicy przedsiębiorstwa, z poszanowaniem zasady jawności i uczciwej konkurencji.

Przepisy Pzp umożliwiają też zamawiającemu przetwarzanie danych osobowych w związku z weryfikacją zatrudnienia pracowniczego. Zamawiający może udostępniać dane osobowe dotyczące wyroków skazujących oraz czynów zabronionych lub powiązanych środków bezpieczeństwa, ale tylko w celu umożliwienia korzystania ze środków ochrony prawnej i w ograniczonym czasie – do upływu terminu na ich wniesienie. Przepisy Pzp regulują szczególny sposób realizacji obowiązków informacyjnych przez zamawiających. Dotyczy to możliwości zamieszczenia wymaganych informacji w ogłoszeniu o zamówieniu lub w dokumentach zamówienia. Odrębna regulacja odnosi się do postępowania kwalifikacyjnego na członka KIO.

230 Tak też K. Różowicz, *Przestrzeń pogranicza jawności...*, op. cit., s. 92 oraz B. Zięba, *Zasada jawności w zamówieniach publicznych – istota i przejawy jej stosowania w Prawie zamówień publicznych*, „Dodatek. Nowe Prawo Zamówień Publicznych”, 2023, 2, s. 6.

W przypadku zamówień publicznych dochodzi również do modyfikacji niektórych praw podmiotów danych. Obejmuje to prawa do sprostowania i uzupełnienia danych osobowych oraz prawa ograniczenia przetwarzania. Skorzystanie z prawa sprostowania i uzupełnienia danych osobowych nie może skutkować zmianą wyniku postępowania o udzielenie zamówienia ani zmianą postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego w zakresie niezgodnym z Pzp. Nie może też naruszać integralności protokołu postępowania oraz jego załączników. Z kolei w samym postępowaniu o udzielenie zamówienia zgłoszenie żądania ograniczenia przetwarzania odniesie skutek dopiero po zakończeniu tego postępowania.

Ograniczenie jawności w pewnym zakresie dotyczy też protokołu i jego załączników. W przypadku danych osobowych w nich zawartych co do zasady nie będą one udostępniane w razie wniesienia żądania ograniczenia przetwarzania danych, przy czym skutek żądania nastąpi dopiero od dnia zakończenia postępowania. W sytuacji braku takiego żądania zamawiający będzie miał prawo i obowiązek ujawnienia wszystkich danych osobowych, które znajdują się w dokumentacji postępowania, za wyjątkiem tzw. danych wrażliwych. Do wyjątków można też zaliczyć dane nadmiarowo przekazane przez wykonawcę.

Niezależnie od przepisów Pzp narzędziem jawności zamówień publicznych są również przepisy prawa do informacji publicznej. Nabierają one szczególnego znaczenia w przypadku tzw. zamówień podprogowych, do których przepisy Pzp mają ograniczone zastosowanie. RODO nie stanowi przy tym przeszkody w udostępnianiu informacji publicznej na temat zamówień publicznych zawierających dane osobowe. Podstawą ochrony danych osobowych w informacji publicznej może być jednak art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Równocześnie przepis ten będzie podstawą przetwarzania i ujawnienia danych osobowych o osobach pełniących funkcje publiczne i mających związek z tą funkcją. Obok ograniczenia prawa do informacji publicznej w drodze wydania decyzji odmownej innym sposobem ochrony danych osobowych w informacji publicznej jest ich anonimizacja.

Bibliografia

Literatura

- Barta P., Kawecki M., Litwiński P., *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). Komentarz*, [w:] P. Litwiński (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, Legalis 2025.
- Dzierżanowski W., *Prawo do sądu w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2018.
- Jaworska M., [w:] M. Jaworska (red.), D. Grześkowiak-Stojek, J. Jarnicka i in., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, art. 505, Legalis 2025.
- Liput J., *Ochrona danych osobowych*, [w:] J. Liput, A. Serpina-Forkasiewicz, M. Tabor, *Elektronizacja zamówień publicznych w praktyce*, Warszawa 2020.
- Łamejko L., *Nowe ujęcie zasady jawności oraz jej ustawowe ograniczenia*, „Dodatek. Nowe Prawo Zamówień Publicznych”, 2020, 1.
- Nosarzewski Ł., *Ochrona danych osobowych w informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2023, 6.
- Różowicz K., *Niechciane dokumenty od wykonawcy a RODO*, Legalis 2020.
- Różowicz K., *Przestrzeń pogranicza jawności zamówień publicznych oraz ochrony danych osobowych – wybrane zagadnienia prawne*, [w:] M. Jędrzejczak (red.), *Ochrona danych osobowych w prawie publicznym*, Warszawa 2021.
- Stachowiak M., [w:] W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski i in., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, art. 19, LEX 2021.
- Syska K., *Zmiany w prawie zamówień publicznych uzasadnione zapewnieniem stosowania RODO*, „Prawo Zamówień Publicznych”, 2019, 1.
- Szczepkowska Z., Sylwestrzak D., *Dostęp do informacji publicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Prawo Zamówień Publicznych”, 2024, 4.

- Szostak R., *Jawność i przejrzystość postępowania o udzielanie zamówienia publicznego*, „Samorząd Terytorialny”, 2019, 5.
- Szyszkowski A., *Zamówienia podprogowe z uwzględnieniem centralnego rejestru umów*, Warszawa 2022.
- Świś C., *Wybrane ograniczenia zasady jawności w Prawie zamówień publicznych*, „Dodatek. Nowe Prawo Zamówień Publicznych”, 2023, 2.
- Trębicki P., Trzewikowska M., *RODO w zamówieniach publicznych jako ustawowy przejaw ograniczenia zasady jawności*, „Dodatek. Nowe Prawo Zamówień Publicznych”, 2023, 2.
- Wiśniewski P., [w:] J.E. Nowicki, P. Wiśniewski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, art. 18, LEX 2023.
- Wójcik P., [w:] A. Gawrońska-Baran, E. Wiktorowska, A. Wiktorowski i in., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX 2025.
- Zięba B., *Zasada jawności w zamówieniach publicznych – istota i przejawy jej stosowania w Prawie zamówień publicznych*, „Dodatek. Nowe Prawo Zamówień Publicznych”, 2023, 2.

Akty prawne

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U.L.2016.119.1 z 4.05.2016).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 383).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2025 r. poz. 860).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1986) – obecnie uchylona.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483).

Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. z 2019 r. poz. 730).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

Ustawa z dnia 4 grudnia 2025 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2025 r. poz. 1844).

Orzecznictwo

Wyrok KIO z dnia 26.04.2021 r., KIO 698/21, LEX nr 3198795.

Wyrok KIO z dnia 21.04.2022 r., KIO 925/22, LEX nr 3399610.

Wyrok KIO z dnia 31.05.2022 r., KIO 1306/22, LEX nr 3427417.

Wyrok KIO z dnia 9.06.2022 r., KIO 1410/22, LEX nr 3433667.

Wyrok KIO z dnia 22.11.2022 r., KIO 2925/22, LEX nr 3500070.

Wyrok KIO z dnia 11.01.2023 r., KIO 3478/22, LEX nr 3509605.

Wyrok KIO z dnia 7.02.2023 r., KIO 244/23, LEX nr 3505532.

Wyrok NSA z 20.10.2022 r., III OSK 5668/21, CBOSA.

Inne materiały

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679, druk nr 3050, Sejm VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3050> (dostęp: 30.11.2025).

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo zamówień publicznych, druk nr 3624, Sejm VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3050> (dostęp: 30.11.2025).

MACIEJ PLEBAN

Uniwersytet SWPS

ORCID: 0009-0007-5810-4207

**DOSTĘP DO INFORMACJI
PUBLICZNEJ W KONTEKŚCIE
ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH,
ANALIZA ORZECZNICTWA,
WYZWANIA INTERPRETACYJNE,
PROGNOZY NA PRZYSZŁOŚĆ**

DOI 10.26399/978-83-60694-82-4/m.pleban

Wstęp

Asumptem do analizy zagadnienia, jakim jest dostęp do informacji publicznej w kontekście zamówień publicznych, stało się jedno z orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) wydane w postępowaniu (prowadzonym pod sygn. III OSK 3154/23), w którym podmiot niezadowolony z rozwiązania z nim umowy o zamówienie publiczne postanowił wystąpić o udostępnienie mu w trybie przepisów Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.)²³¹ dokumentu zawartej umowy z jego konkurentem gospodarczym, do której nie mógłby mieć formalnie dostępu²³². Pobudki, jakie popchnęły spółkę do takiego działania, uwydatniają kilka podstawowych problemów, z jakimi borykają się praktycy prawa w toku kolizji ww. ustawy z Prawem zamówień publicznych (Pzp)²³³, a w konsekwencji również organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne.

231 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

232 Wyrok NSA z 6.03.2025 r., III OSK 3154/23, CBOSA.

233 Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

Tym samym perspektywa niniejszego opracowania zakłada klasyczną analizę przypadku – czyniąc je w ostatniej części poniekąd głosem do ów orzeczenia. Problematyka ta wydaje się jednak na tyle istotna i rodzi przy tym szereg wątpliwości prawnych, że wymaga również pogłębionej analizy. Poza omówieniem wskazanego powyżej orzeczenia niniejszy rozdział koncentruje się na prezentacji obecnych kierunków orzeczniczych sądów administracyjnych, które mogą stanowić podstawę do wypracowania spójnych rozwiązań w zakresie udostępniania informacji publicznej w kontekście zamówień publicznych. Analiza obejmuje również zagadnienia związane z nadużyciem prawa do informacji publicznej oraz możliwości zastosowania tego trybu dostępu w kontekście najnowszego orzecznictwa sądów administracyjnych. Opracowanie odpowiada wreszcie na pytanie, czy da się wyznaczyć linię demarkacyjną obu reżimów prawnych.

1. Wzajemna relacja ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz Prawa zamówień publicznych

Wyznaczenie tego podziału nie jest łatwe. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 u.d.i.p. przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Można zatem przyjąć, że ustawa ta określa ogólne zasady postępowania i „daje każdemu ogólne prawo do dostępu do informacji o władzy publicznej i podmiotach realizujących zadania publiczne, przy czym prawo to dotyczy – najogólniej ujmując – danych o ich działalności, dokumentach urzędowych i ich majątku”²³⁴. Tymczasem Prawo zamówień publicznych „czyni przejrzystym proces zamówień publicznych tak po stronie zamawiającego, jak i podmiotów składających oferty. Dotyczy to jednak wyłącznie procesu zamówień publicznych”²³⁵. Przepisy obu tych aktów wzajemnie do siebie nie odsyłają, a choć łączą

234 Wyrok NSA z 12.01.2023 r., III OSK 6744/21, CBOSA.

235 Ibidem.

je cel – zapewnienie jawności, która ma przeciwdziałać niepożądanym zjawiskom w życiu publicznym – stoją jakby obok siebie.

Jawność postępowań o zamówienie publiczne stanowi jedną z podstawowych jego zasad i jest też celem samym w sobie. W założeniu ustawodawcy, co znajduje swoją emanację w uzasadnieniu do projektu ustawy, jej celem jest „wprowadzenie nowych rozwiązań opartych na maksymalnej efektywności i przejrzystości udzielanych zamówień publicznych, uwzględniających jednocześnie [ich] rolę w kształtowaniu polityki państwa oraz potrzebę wsparcia rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, a także innowacyjnych, nowoczesnych produktów i usług”²³⁶. Przeciwdziała ona tym samym zjawisku korupcji czy nienależytemu wydatkowaniu publicznych pieniędzy.

Z jego woli jawne są: postępowanie o udzielenie zamówienia (art. 18 ust. 1), protokół postępowania oraz jego załączniki (art. 74 ust. 1 i 2 w zw. art. 73 ust. 1). Do załączników zalicza się oferty, opinie biegłych, oświadczenia, informacja z zebrania z wykonawcami, zawiadomienia, wnioski, dowód przekazania ogłoszenia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, inne dokumenty i informacje składane przez zamawiającego i wykonawców oraz umowa w sprawie zamówienia publicznego. Ponadto art. 166 Pzp wprowadza poufność treści ofert i negocjacji, zaś w art. 291 ust. 2 Pzp. uregulowano zasady poufności negocjacji ofert. Sam tryb udostępniania protokołu określa § 5 Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. z 2020 r. poz. 2434). Jak wskazuje NSA w szeregu orzeczeń, „postępowanie o udzielenie zamówień jest jawne, a wyjątki określa P.z.p.”²³⁷. Co ciekawe – zgodnie z nowym brzmieniem ustawy zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego nie stanowi czynności w tym postępowaniu stosownie do treści art. 7 ust. 1 pkt 18 Pzp.

236 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo zamówień publicznych, druk nr 3624, Sejm VIII kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/4735A24782F36B5DC12584350055ABB1/%24File/3624-uzas.docx> (dostęp: 2.12.2025), s. 1.

237 Wyrok NSA z 28.09.2021 r., III OSK 1060/21, CBOSA.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi podstawowy akt normatywny regulujący kompleksowo tryby udostępnienia i odmowy udostępnienia informacji publicznej, a także wskazuje podmioty, jakie zobowiązane są do jej udostępnienia, jak i określa przykładowe informacje (w art. 6 u.d.i.p.) podlegające udostępnieniu, nie tworząc jednak w tym zakresie zamkniętego katalogu. Służy ona realizacji uprawnienia o charakterze powszechnym do uzyskania informacji o działalności podmiotów publicznych.

W zakresie rozgraniczenia obu tych dwóch ustaw orzecznictwo i doktryna nie są jednolite. Często odnoszą się wymiennie do poszczególnych etapów postępowania o udzielenie zamówienia, nie mniej wydaje się, że podążają we właściwym kierunku. Z jednej strony podkreśla się, że regulacje dotyczące prawa zamówień publicznych „określają odrębny od przepisów udip tryb udostępniania protokołu postępowania w tym zawartej w trybie zamówień publicznych umowy”²³⁸, oczywiście wtedy, gdy adresem wniosku jest zamawiający.

Z kolei w glosowanym przez P. Szustakiewicza orzeczeniu NSA z 14 grudnia 2012 r. wskazano, że „przepisy prawa zamówień publicznych są *lex specialis* wobec ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale nie do końca. Tam, gdzie wprost nie odnoszą się do konkretnych dokumentów, należy stosować przepisy ogólne”²³⁹. Z cytowanej glosy wynika jedna zasadnicza konkluzja. Nadal aktualna, choć wyrażona na kanwie poprzedniej ustawy normującej prawo zamówień publicznych, jest konstatacja, iż prawo zamówień publicznych nie stanowi „ustawy szczególnej w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Należy raczej przyjąć, że w zamówieniach publicznych stosuje się w zakresie udostępniania informacji o zamówieniu całkowicie regulację z 6 września 2001 r.”²⁴⁰.

Przechodząc zatem do problematyki udostępnienia dokumentu zawartej już umowy z konkretnym podmiotem gospodarczym, jeżeli

238 Wyrok WSA z 17.09.2025 r., II SAB/Wa 413/25, CBOSA.

239 P. Szustakiewicz, *Glosa do wyroku NSA z 14.12.2012 r.*, I OSK 2208/12, ZNSA 2015, nr 2, s. 133–139.

240 Ibidem.

takowa zostanie objęta wnioskiem o jej udostępnienie, zastosowanie znajdą przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Obecnie obowiązujące przepisy Pzp nie zawierają analogicznej regulacji do art. 139 ust. 3 Ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, w którym wskazano wprost, że umowy są jawne i podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej. Co więcej, ustawodawca wyłączył z zakresu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zawarcie umowy (art. 7 ust. 1 pkt 18 Pzp). Ten brak nowej regulacji należy pochytywać jako ograniczenie bezwzględnej jawności umów. W tym zakresie za nieco zdezaktualizowane można uznać poglądy orzecznictwa traktujące, iż „jawność umów w sprawach zamówień publicznych (...) wyłącza możliwość odmowy ich udostępnienia z powołaniem się na którąkolwiek z tajemnic ustawowo chronionych. Nie jest zatem dopuszczalne wydanie decyzji odmawiającej udostępnienia umów w sprawach zamówień publicznych, gdyż są one jawne”²⁴¹. Skoro bowiem ustawodawca zdecydował o takim nowym brzmieniu ustawy, by *expressis verbis* nie określać bezwzględnej jawności tych umów, to nie sposób wyłącznie z uwagi na wykładnię celowościową przepisów, podpartą stanowiskiem wyrażonym na kanwie poprzednio obowiązującego stanu prawnego, podnosić argumenty za koniecznością jej udostępnienia na zasadach określonych w Pzp.

Wydaje się natomiast, że w świetle wcześniej cytowanego orzecznictwa poglądy tam wyrażone zachowują aktualność w zakresie zastosowania przepisów u.d.i.p. do trybu udostępnienia zawartej umowy o zamówienie publiczne²⁴² wraz ze wszystkimi ograniczeniami w niej przewidzianymi (w art. 5 ust 2 u.d.i.p.), a stanowiącymi szerszy katalog ograniczeń aniżeli ten przewidziany w Pzp. Jawność zamówień publicznych, o ile faktycznie stanowi pożądaną cechę i jest sama w sobie celem, nie jest bezwzględna i nieograniczona, w szczególności jeśli dochodzi do jej kolizji z innymi normami rangi ustawowej. Konieczność ochrony

²⁴¹ Wyrok NSA z 14.12.2012 r., I OSK 2208/12, CBOSA.

²⁴² Podobnie: wyrok WSA w Rzeszowie z 26.08.2025 r., II SA/Rz 585/25, choć sąd oparł się na stanowisku NSA wyrażonym w wyroku III OSK 1375/21, z którego nie sposób wyprowadzić takiej konstatacji.

wartości takich jak bezpieczeństwo publiczne, zdrowie i życie ludzi, ich prywatność czy tajemnice ustawowo chronione, w tym również tajemnica przedsiębiorstwa, bez wątpienia stanowi tego rodzaju przesłankę, która uzasadnia ograniczenia jawności zawieranych umów.

Słusznie zauważa np. O. Karczewska, że „ujawnienie całej treści umowy mogłoby zatem powodować szkodliwe i często nieodwracalne skutki”²⁴³. Całkowity brak możliwości czy nieuzasadnione ograniczenie udostępnienia zawartej umowy stałyby w sprzeczności z założeniami ustawy Pzp oraz zasadą jawności zamówień publicznych. Tym samym konieczne jest wyważenie zarówno interesów wnioskodawcy oraz interesu gospodarczego podmiotu, z którym umowa została zawarta, jak i prawnie chronionych interesów zamawiającego. Nadto musi to odbywać się w trybie regulowanym przepisami u.d.i.p., to one bowiem dają możliwość zbadania przez podmiot zobowiązany, jak słusznie zauważa się w doktrynie, „na podstawie okoliczności konkretnej sprawy, czy rzeczywiście żądana informacja podlega ochronie, np. mogła zostać już upubliczniona albo straciła swoją wartość, dla której była chroniona”²⁴⁴. Powyższe pozwala na przyjęcie, że transparentność umów – choć realizowana na podstawie uregulowań odrębnej od Pzp ustawy – daje asumpt do ujęcia jej w szeroko pojętej zasadzie jawności postępowania o udzielenie zamówienia, ze wszystkimi opisanymi powyżej ograniczeniami²⁴⁵.

Świadomie też w niniejszym opracowaniu nie poruszono szerzej kwestii ograniczenia dostępu do dokumentów wytworzonych czy przedłożonych w postępowaniu, w tym również umów zawieranych po jego zakończeniu, z powołaniem się na przesłankę „tajemnicy przedsiębiorstwa”. Stanowi ona autonomiczną regulację, szeroko opisywaną w doktrynie, a nadto czasem niestety odmiennie wykładaną na gruncie

243 O. Karczewska, *Prawo zamówień publicznych a dostęp do informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2019, 4, s. 51–61.

244 A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, E. Jarzęcka-Siwik, [w:] A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, LEX 2025, art. 5.

245 Podobnie: K. Tomaszewska, *Znaczenie jawności umów w procesie społecznego kontrolowania systemu zamówień publicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 2021, 7, s. 19–27.

orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach dostępu do informacji publicznej oraz Krajowej Izby Odwoławczej w sprawach zamówień publicznych. Tego rodzaju analiza mogłaby stanowić przedmiot zupełnie odrębnego i obszernego opracowania.

2. Nadużycie prawa do informacji publicznej

Aby lepiej zrozumieć problematykę i doniosłość wyroku NSA wydanego w sprawie III OSK 3154/23, należy jeszcze poczynić krótką uwagę ogólną w zakresie pojęcia „nadużycia prawa do informacji publicznej”. Przesłanka ta, jako podstawa ograniczenia dostępu do informacji, nie została zamieszczona w ustawie, a wypracowano ją w drodze orzecznictwa sądów administracyjnych oraz doktryny. Nie można mówić w tym przypadku o jednej wiodącej definicji tego, czym jest nadużycie prawa do informacji publicznej, natomiast doktryna i orzecznictwo podejmują próbę jego zdekodowania.

I tak, zdaniem P. Przybysza „nadużycie publicznego prawa podmiotowego ma miejsce wtedy, gdy dany podmiot podejmuje prawnie dozwolone działania w celu osiągnięcia innych celów niż te, które ustawodawca przewidział”²⁴⁶.

Jak zakłada z kolei W. Jakimowicz, jest to „korzystanie z tego prawa i używanie instrumentów służących do jego realizacji nie w celu zrealizowania wartości, którym to prawo ma służyć, chociaż z powoływaniem się na nie”²⁴⁷.

W orzecznictwie podkreśla się, że jest to „próba korzystania z instytucji dostępu do informacji publicznej dla osiągnięcia celu innego, aniżeli troska o dobro publiczne – jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego,

²⁴⁶ P. Przybysz, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, [w:] H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji*, Warszawa 2003, s. 197.

²⁴⁷ W. Jakimowicz, *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej*, [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 163.

jawność administracji i innych organów”²⁴⁸. Jest to zatem zjawisko mające zawsze wspólny cel – uzyskania informacji w sposób do tego nieuprawniony, zróżnicowane jednak pod względem środków i sposobów działania.

3. Dokument umowy w sprawie zamówienia publicznego jako informacja publiczna

Rozważania te pozwalają przejść do analizy wyroku NSA z 6 marca 2025 r., III OSK 3154/23. Sprawa ta została rozpoznana na skutek skargi kasacyjnej pewnej spółki w stosunku do wyroku sądu pierwszej instancji, oddalającego jej skargę na bezczynność w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej, i zawiera dość niecodzienny stan faktyczny, który pokrótce zostanie przytoczony.

Spółka zobowiązała się do świadczenia kompleksowej usługi sprzątania budynku dworca, jednak wykonywała usługę nienależycie, w wyniku czego doszło do rozwiązania umowy bez wypowiedzenia przez zamawiającego. Następnie spółka zwróciła się do organu o udostępnienie informacji publicznej w postaci podpisanej umowy pomiędzy zamawiającym a podmiotem, z którym nowa umowa została podpisana. W odpowiedzi wskazano, że umowa została zawarta według wzorca, który jest dostępny na stronie internetowej. Spółka sprecyzowała wniosek, żądając konkretnej podpisanej umowy z wykonawcą. W konsekwencji organ odmówił wydania decyzji w sprawie złożonego wniosku, uznając, że wnioskowana informacja nie ma charakteru informacji publicznej, nie służy interesowi powszechnemu ani usprawnieniu realizacji jakiegokolwiek zadania publicznego, a jedynie indywidualnemu interesowi spółki.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który rozpoznawał wniesioną skargę na bezczynność, uznał, że w sprawie zasługuje na podzielenie pogląd, iż przepisy u.d.i.p. nie znajdują zastosowania wobec wniosków, których celem nie jest zapewnienie transparentności

248 Wyrok NSA z 14.06.2022 r., III OSK 4646/21, CBOSA.

działania władzy publicznej. W ocenie sądu pierwszej instancji spółka nadużyła przysługującego jej prawa do informacji publicznej, gdyż jej celem była realizacja prywatnego interesu.

NSA nie podzielił stanowiska sądu pierwszej instancji. Uznał, że „dla odkodowania treści (...) pojęcia informacji publicznej nie ma znaczenia ocena charakteru interesu w uzyskaniu informacji publicznej przez wnioskodawcę (...), ani cel i motyw, które towarzyszą wnioskodawcy przy zgłoszeniu żądania udostępnienia informacji publicznej”²⁴⁹. Przesądził, że „brak jest zatem podstaw prawnych, aby podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej żądał lub samodzielnie ustalał przyczyny, dla których został złożony wniosek na podstawie udip”²⁵⁰.

Na uwagę zasługuje jednak trzecia teza tego orzeczenia, w której sąd dokonał swoistej volty, rozwijając to stanowisko w końcowej części uzasadnienia w zakresie przesłanek do zastosowania instytucji nadużycia prawa do informacji publicznej. Stwierdził bowiem, że „skoro dla stwierdzenia nadużycia tego prawa niezbędne jest ustalenie pozorowania realizacji wartości leżących u jego podstaw, to konieczne jest poznanie rzeczywistego celu wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie konkretnej informacji publicznej. Ustaleń w tym zakresie można dokonywać w oparciu o ocenę okoliczności faktycznych danej sprawy (*ad casum*), w tym treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Pomocne może być stanowisko podmiotu występującego z wnioskiem dostępowym prezentowane w innych pismach kierowanych do podmiotu zobowiązanego”²⁵¹.

Niezależnie od występowania z wnioskiem o udzielenie informacji w sprawie własnej, a biorąc pod uwagę istotne kwestie natury politycznej związane z wojną w Ukrainie, napiętą sytuacją międzynarodową oraz potencjalnymi skutkami i zagrożeniami z nich płynącymi, zasadnym wydaje się pytanie, czy tak szeroko wykładane w powyższym kontekście kryterium jawności w zakresie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego czy informacji publicznej, służące w zamyśle jak najpełniejszej przejrzystości życia publicznego, jest zgodne ze swoim *ratio legis*.

249 Wyrok NSA z 6.03.2025 r., III OSK 3154/23, CBOSA.

250 Ibidem.

251 Ibidem.

Czy przy realizowaniu zasady jawności nie dojdzie potencjalnie do zagrożenia innych wartości chronionych konstytucyjnie? Odmienne bowiem sytuacja kształtuje się w przypadku zamówień w zakresie obronności, a inaczej w zakresie szeregu obszarów o istotnym znaczeniu dla infrastruktury i społeczeństwa, jak drogi publiczne, kolej czy żegluga morska i powietrzna, które jako takie nie korzystają z tak szczególnej ochrony. Już przecież ten pozornie bezpieczny z punktu widzenia jawności zakres zamówień publicznych może stać się przedmiotem potencjalnego zainteresowania osób niepożądanych – z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa – chcących uzyskać dostęp do szeregu dokumentów, w tym zawartych umów, na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Rodzi to pytanie, czy koncepcja prezentowana przez sąd pierwszej instancji w uchylonym przez NSA wyroku nie była poniekąd próbą pójścia na skróty, tj. uzależnieniem zastosowania przesłanki nadużycia prawa do informacji publicznej od statusu podmiotu wnioskującego o daną informację. Z punktu widzenia przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej tego rodzaju kryterium nie może być jednak stosowane. W art. 2 u.d.i.p. przyznano każdemu, z zastrzeżeniem art. 5, prawo do dostępu do informacji publicznej; co więcej, od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Żaden przepis nie pozwala na ograniczenie dostępu do informacji z uwagi na szczególne cechy podmiotowe wnioskodawcy. Słusznie NSA wskazuje, że prawo to nie służyłoby wtedy każdemu, a odmowa zastosowania przepisów u.d.i.p. odbywałaby się w oparciu o „nieznane kryterium ustawowe”. I choć podświadomie można okazać część zrozumienia dla koncepcji sądu pierwszej instancji, to jest ona systemowo i instytucjonalnie sprzeczna z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wydaje się, że wobec uwzględnienia skargi kasacyjnej, stwierdzenia bezczynności organu – zamawiającego, spółka uzyskała korzystny dla siebie wyrok NSA i tym samym stanęła w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do zamawiającego oraz podmiotu, z którym została zawarta umowa. Tymczasem uważna lektura uzasadnienia omawianego orzeczenia

proceedzi do zgola odmiennego wniosku. NSA, zobowiazujac organ do rozpoznania wniosku, naprowadzil go na tryb, jaki powinien zastosowac. A zatem skoro nieprawidlowo uznal, ze nie znajduja zastosowania w tym wypadku przepisy u.d.i.p., to pozostawal w bezczynnosci, wiec powinien rozpoznac zlozony przez spolke wniosek w reżimie tej ustawy. Nadto jezeli uważa, ze doszlo do naduzycia prawa od informacji publicznej, to odpowiednia forma odmowy udostepnienia informacji z tego powodu jest decyzja administracyjna, ktora nalezyce uzasadniona pozwoli na dotarcie do motywow, jakimi kierowal sie organ przy jej wydaniu. NSA pozostawil zatem otwarta kwestie naduzycia prawa, cedujac koniecznosc dokonania ustaleń w tym zakresie na organ. Nie wskazal jednoznacznie tez, ze w sprawie nie jest mozliwe zastosowanie tej przeslanki, co wiecej, zaznaczyl, ze „ewentualne powolanie sie na naduzycie prawa do informacji musi byc zastrzezone wyłacznie do przypadków skrajnych”²⁵².

W takim stanie faktycznym można mówić o skrajności przypadku. Z jednym z podmiotów rozwiązano umowę z uwagi na nienależyte jej wykonywanie, a następnie ten sam podmiot zażądał udostępnienia zawartej umowy z innym wykonawcą. Nie działał on przecież w szeroko pojętym interesie publicznym, a wyłącznie własnym – gospodarczym; kierując się prywatnymi pobudkami, jak pokazuje szereg tego rodzaju spraw, liczył na zemstę na zamawiającym czy też innym podmiocie gospodarczym. Takie działanie może stanowić podstawę do wydania decyzji odmownej z uwagi na tę przesłankę, gdyż podmiot wykorzystuje legalne instrumenty prawne obok czy w sprzeczności z celem, dla którego to prawo zostało ustanowione.

Podsumowanie

Jawność postępowań o udzielenie zamówień publicznych – obejmująca zarówno dokumenty w nich przetwarzane, wytwarzane i przekazywane zamawiającemu, jak również zawarte umowy – pozostaje jedną

252 Ibidem.

z fundamentalnych zasad prawa zamówień publicznych. Powinna ona posiadać pewne ograniczenia, które należy jednak wyklądać ściśle i wąsko, gdyż nadal stanowi wartość samą w sobie. Wzajemna relacja obu regulacji prowadzi do postulatu *de lege ferenda* o nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez wprowadzenie w przepisach ustawy, jako przesłanki odmowy udostępnienia informacji, instytucji nadużycia prawa podmiotowego. Mechanizm ten miałby znaleźć zastosowanie wyłącznie w sytuacjach szczególnych i rażących, jednakże wszędzie tam, gdzie podmiot swoim działaniem wykracza poza ramy instytucjonalne przyjęte przez ustawodawcę. Zasadne wydaje się też rozważenie możliwości wyposażenia podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji w instrumenty prawne pozwalające na weryfikację, czy wnioskodawca działa w interesie publicznym czy wyłącznie własnym, w szczególności gdy materia wniosku dotyczyć ma zamówień publicznych i zawieranych umów, a adresatem wniosku jest zamawiający.

Bibliografia

Literatura

- Jakimowicz W., *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej*, [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Karczeńska O., *Prawo zamówień publicznych a dostęp do informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2019, 4.
- Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M., Jarzęcka-Siwik E., [w:] A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, LEX 2025.
- Przybysz P., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, [w:] H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji*, Warszawa 2003.
- Szustakiewicz P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 14.12.2012 r.*, I OSK 2208/12, ZNSA 2015, nr 2.

Tomaszewska K., *Znaczenie jawności umów w procesie społecznego kontrolowania systemu zamówień publicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 2021, 7.

Akty prawne

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 14.12.2012 r., I OSK 2208/12, CBOSA.

Wyrok NSA z 28.09.2021 r., III OSK 1060/21, CBOSA.

Wyrok NSA z 14.06.2022 r., III OSK 4646/21, CBOSA.

Wyrok NSA z 12.01.2023 r., III OSK 6744/21, CBOSA.

Wyrok NSA z 6.03.2025 r., III OSK 3154/23, CBOSA.

Wyrok WSA z 17.09.2025 r., II SAB/Wa 413/25, CBOSA.

Inne materiały

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo zamówień publicznych, druk nr 3624, Sejm VIII kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki-8ka.nsf/0/4735A24782F36B5DC12584350055ABB1/%24File/3624-uzas.docx> (dostęp: 2.12.2025).

ADAM PLUSA

Uczelnia Łazarskiego

ORCID: 0009-0003-1870-1681

**GRANICE JAWNOŚCI POSTĘPOWANIA
O UDZIELENIE ZAMÓWIENIA
PUBLICZNEGO – ANALIZA
ORZECZNICTWA I DOKTRYNY**

DOI 10.26399/978-83-60694-82-4/a.plusa

Wstęp

Przepisy dotyczące dostępu do informacji publicznej²⁵³ i postępowania o udzielenie zamówienia publicznego²⁵⁴ opierają się na wspólnym fundamencie – publicznym charakterze działań organów władzy oraz podmiotów gospodarujących środkami publicznymi. Już same nazwy obu instytucji prawnych odsyłają do kategorii „publiczności”, która pełni kluczową rolę w demokratycznym państwie prawnym. Jawność, transparentność i rozliczalność stanowią bowiem podstawowe mechanizmy kontroli społecznej, umożliwiające obywatelom rzeczywisty nadzór nad wykonywaniem zadań publicznych oraz nad dysponowaniem majątkiem publicznym.

Chociaż prawo dostępu do informacji publicznej oraz prawo zamówień publicznych regulują odrębne obszary, to obie te gałęzie prawa dotyczą sfery, w której interes publiczny wymaga szczególnej przejrzystości. Informacja o sprawach publicznych – w tym o wydatkowaniu środków publicznych – jest bowiem nie tylko dobrem wspólnym, ale również instrumentem pozwalającym na ocenę legalności, efektywności i celowości działań podejmowanych przez instytucje publiczne. W naturalny sposób tworzy to szeroką przestrzeń styku pomiędzy obiema ustawami,

253 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

254 Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

a jednocześnie rodzi liczne pytania o granice jawności, jej wyjątki i praktyczne konsekwencje dla uczestników postępowań.

Z perspektywy teoretycznej zasada jawności wydaje się oczywista, jednak jej stosowanie w praktyce – zwłaszcza w procedurach zamówień publicznych – niejednokrotnie ujawnia napięcia między przejrzystością a ochroną innych wartości prawnie chronionych, takich jak prywatność czy tajemnica przedsiębiorstwa. Właśnie te relacje, wzajemne uzupełnianie się regulacji oraz obszary potencjalnych konfliktów interpretacyjnych stanowią przedmiot niniejszego opracowania.

1. Podstawy prawne jawności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego

Dostęp do informacji publicznej stanowi konstytucyjne prawo obywateli do pozyskania wiedzy o działaniach organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne²⁵⁵. Zakres przedmiotowy tego prawa konkretyzuje art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którym „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną”. Definicja ta zawiera w sobie błąd *ignotum per ignotum*, bowiem wyjaśnia pojęcie informacji publicznej przez odniesienie do innego pojęcia nieostrego, niezdefiniowanego w ustawie. Jak jednak zauważa się w doktrynie, trudno byłoby zaproponować definicję precyzyjniejszą, pozostającą w zgodzie z celem tego prawa i jego powszechnym charakterem²⁵⁶. Nie można oczywiście pominąć przy analizie treści tego uprawnienia art. 6 ust. 1 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.), w którym zawarto przykładowy katalog przedmiotowy informacji podlegającej udostępnieniu na podstawie u.d.i.p., natomiast trzeba mieć na względzie, że katalog ten ma charakter otwarty, o czym świadczy użycie zwrotu „w szczególności”.

255 Art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.).

256 A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, [w:] M. Sakowska-Baryła, A. Piskorz-Ryń (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, LEX 2025, art. 1.

W praktyce pomocniczym narzędziem służącym do oceny, czy dana informacja podlega udostępnieniu, jest trójstopniowy test²⁵⁷, który znalazł aprobatę w orzecznictwie sądów administracyjnych. W pierwszym etapie badania konieczne jest zweryfikowanie, czy żądanie zawarte we wniosku o udostępnienie dotyczy w ogóle informacji, czyli czy odnosi się do sfery faktów. Informacji publicznej nie stanowią bowiem treści dotyczące przekonań, opinii czy wiedzy organu. W tym kontekście istotne jest również, że dostęp do informacji publicznej nie służy uzyskiwaniu danych o planach lub zamiarach, które mogą się nie ziścić²⁵⁸. W drugim etapie należy sprawdzić, czy wniosek dotyczy informacji istniejącej w momencie złożenia zapytania i będącej w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji. Nie można więc wymagać od podmiotu zobowiązanego wytworzenia dokumentu na potrzeby realizacji wniosku²⁵⁹, pomijając w tym zakresie ewentualną konieczność przetworzenia, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Konieczne jest więc zmaterializowanie wiedzy, np. w postaci zapisu na nośniku informacji²⁶⁰. W przypadku pozytywnego przejścia przez powyższe kroki podmiot, do którego skierowano wniosek, musi zastanowić się nad „publicznym charakterem” żądanej informacji.

Jak wskazuje dr hab. A. Piskorz-Ryń, dla ustalenia tego charakteru punktem wyjścia jest pojęcie sprawy publicznej, a więc sprawy związanej z funkcjonowaniem określonej wspólnoty publicznoprawnej. Kluczowy jest cel działania – wykonywanie zadań publicznych lub zarządzanie majątkiem publicznym²⁶¹. W tym miejscu na zasadzie kontrastu często wskazuje się, że sprawą publiczną jest to, co nie mieści się w zakresie pojęcia sprawy prywatnej²⁶². Na tej podstawie uznaje się, że w przypadku,

257 P. Szustakiewicz, *Rozdział III. Pojęcie informacji publicznej*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Legalis 2025.

258 Wyrok WSA w Krakowie z 31.10.2012 r., II SA/Kr 1192/12, Legalis.

259 Wyrok NSA z 17.05.2024 r., III OSK 3106/23, Legalis.

260 Wyrok NSA z 13.01.2023 r., III OSK 6484/21, Legalis oraz wyrok NSA z 16.07.2024 r. III OSK 2679/23, Legalis.

261 A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, [w:] M. Sakowska-Baryła, A. Piskorz-Ryń (red.), *Ustawa o dostępie...*, op. cit., art. 1.

262 P. Szustakiewicz, *Rozdział III. Pojęcie informacji publicznej*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji...*, op. cit.

gdy wniosek dotyczy *stricto* osobistych danych danej osoby, nawet gdy jest ona funkcjonariuszem publicznym, nie jest to wniosek dotyczący informacji publicznych²⁶³.

Ustalenie zakresu pojęcia informacji publicznej ma szczególne znaczenie w przypadku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, które – jako forma wykonywania zadań publicznych oraz gospodarowania majątkiem publicznym – zasadniczo mieszczą się w sferze spraw publicznych. Oznacza to, że czynności podejmowane w ramach Prawa zamówień publicznych (Pzp) co do zasady podlegają reżimowi dostępu do informacji publicznej²⁶⁴. Aby jednak właściwie określić zakres i granice tej jawności, konieczne jest przejście od ogólnych rozważań dotyczących definicji informacji publicznej do analizy podstaw prawnych regulujących transparentność zamówień publicznych.

Źródło prawa podmiotowego, jakim jest prawo dostępu do informacji publicznej, stanowi art. 61 ust. 1 Konstytucji. Regulacja konstytucyjna jest jednak stosunkowo płytka, bowiem nie określa szczegółów dotyczących trybu dostępu czy też konsekwencji naruszenia tego uprawnienia. Kwestie te zawarte zostały w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Kluczowe znaczenie dla określenia relacji między przepisami Ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych a u.d.i.p. ma art. 18 ust. 1 Pzp, który ustanawia generalną zasadę jawności postępowania o udzielenia zamówienia publicznego. Co prawda brak jest w ustawie Pzp bezpośredniego odesłania do u.d.i.p., jednakże w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. podkreślono, iż przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych aktów określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Oznacza to, że regulację u.d.i.p. należy stosować w przypadku zapytania dotyczącego zamówienia publicznego, natomiast tylko w zakresie, w jakim w Pzp nie określono innych reguł postępowania²⁶⁵.

263 Wyrok NSA z 22.11.2023 r., III OSK 2562/22, Legalis.

264 P. Wiśniewski, [w:] J.E. Nowicki, P. Wiśniewski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 18.

265 O. Karczewska, *Prawo zamówień publicznych a dostęp do informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2019, 4, s. 51–61.

Przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji odnosi się do dwóch form dostępu do informacji publicznej – dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Natomiast w art. 3 ust. 1 u.d.i.p. wskazano, że uprawnienie do informacji publicznej obejmuje prawo do:

- uzyskania informacji publicznej,
- wglądu do dokumentów urzędowych,
- dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Porównując te dwa przepisy, widać, że na poziomie regulacji ustawowej prawodawca zdecydował się rozróżnić wgląd do dokumentów urzędowych od możliwości uzyskania samej informacji publicznej²⁶⁶. Jest to istotne z perspektywy jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, bowiem tutaj również zapytanie może dotyczyć zarówno samej informacji *sensu stricto* o zamówieniu, jak też dostępu do dokumentacji zamówienia publicznego.

2. Informacja publiczna dotycząca zamówienia publicznego

Informacja odgrywa kluczową rolę w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, a jej obieg można ujmować w dwóch zasadniczych płaszczyznach: wewnętrznej i zewnętrznej. Pierwsza z nich obejmuje informacje kierowane przede wszystkim do uczestników postępowania – potencjalnych wykonawców, oferentów lub uczestników konkursu – których celem jest umożliwienie im prawidłowego przygotowania ofert lub opracowania prac konkursowych. Przykładem takiej regulacji jest udostępnienie przez zamawiającego Specyfikacji Warunków Zamówienia, która stanowi podstawowe źródło wiedzy o przedmiocie zamówienia, warunkach udziału czy kryteriach oceny ofert. Choć dokumenty te co do zasady mają charakter publiczny i są dostępne także dla

²⁶⁶ M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Legalis 2023.

podmiotów spoza postępowania, to ich funkcja jest przede wszystkim adresowana do uczestników ubiegających się o udzielenie zamówienia²⁶⁷.

Drugą płaszczyzną jest dostęp zewnętrzny, wynikający z ustawy o dostępie do informacji publicznej, który służy realizacji zasady jawności życia publicznego i nie jest ograniczony do podmiotów biorących udział w postępowaniu.

Zapytania w trybie dostępu do informacji publicznej zasadniczo mogą dotyczyć trzech zakresów informacyjnych – informacji o planowanych postępowaniach, postępowaniach w toku oraz zakończonych postępowaniach²⁶⁸. Oczywiście w każdym przypadku, zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, rozpatrywać należy zapytania w kontekście dostępu do informacji *sensu stricto* oraz dostępu do dokumentów zamówienia publicznego.

Dostęp do informacji rozumianej jako określona treść, a nie dostęp do dokumentów, w zdecydowanej większości przypadków będzie regulowany przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zapytania kierowane w tym trybie dotyczą często danych o charakterze ogólnym, statystycznym lub zestawień dotyczących przebiegu postępowań, takich jak liczba złożonych ofert, wartość ofert, informacje o wykonawcach biorących udział w przetargach czy częstotliwość unieważnień postępowań. W praktyce są to informacje, które nie są bezpośrednio elementem czynności proceduralnych określonych w Pzp, lecz – jako odzwierciedlenie aktywności zamawiającego – podlegają udostępnieniu na żądanie w trybie u.d.i.p.

Informacją publiczną jest każda wiadomość odnosząca się do działalności organów władzy publicznej lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, jeżeli dotyczy sfery faktów związanych z gospodarowaniem majątkiem publicznym lub realizacją zadań publicznych. Nie ma przy tym znaczenia ani forma utrwalenia informacji, ani charakter techniczny czy pomocniczy dokumentu – decydujące jest jedynie to,

267 A. Walaszek-Pyziół (red.), *Informacje gospodarcze. Studium prawne*, Legis 2018.

268 O. Karczevska, *Prawo zamówień publicznych a dostęp do informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2019, 4, s. 51–61.

czy informacja dotyczy sprawy publicznej. Z tego względu zarówno dokumenty tworzone w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak i dane wynikające z tych dokumentów, w tym zestawienia statystyczne czy analizy sporządzane przez zamawiającego, co do zasady mieszczą się w kategorii informacji publicznej.

W kontekście dostępu do dokumentów należy w pierwszej kolejności odnieść się do ogłoszeń, czyli bezwnioskowych form dostępu do informacji publicznej o zamówieniach publicznych. Zgodnie z art. 86 Pzp wszelkie ogłoszenia omówione w Dziale II Pzp przekazywane są przez zamawiającego Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej i publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W szczególności będzie to dotyczyć ogłoszeń wszczynających postępowanie, czyli wymienionych w art. 130 ust. 1, ogłoszeń o zamówieniu oraz zaproszeń do negocjacji, w zależności od trybu postępowania.

Analogiczną do znanego na gruncie u.d.i.p. Biuletynu Informacji Publicznej formę dostępu do informacji publicznej stanowi Biuletyn Zamówień Publicznych. W wielu przepisach Pzp ustawodawca bezpośrednio wskazuje, że „zamawiający zamieszcza w Biuletynie”, co oznacza, że jest on zobowiązany do umieszczenia wskazanych dokumentów *ex lege*. Dotyczy to m.in.: planu postępowań o udzielenia zamówień (art. 23 ust. 1 Pzp), ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy w trybie zamówienia z wolnej ręki oraz o wyniku tego postępowania (art. 216 ust. 1 i 3 Pzp) czy też wszystkich ogłoszeń wymienionych w art. 267 ust. 2 Pzp.

Przepisy Pzp przewidują również inną formę bezwnioskowego dostępu, a mianowicie za pośrednictwem strony internetowej prowadzonego postępowania. Taki sposób dotyczy udostępnienia Specyfikacji Warunków Zamówienia czy Opisu Potrzeb i Wymagań z art. 133 ust. 1, art. 141, art. 280 ust. 1 Pzp, ale również wymienionego już wcześniej planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych (art. 23 ust. 1 Pzp). Co więcej, co do Specyfikacji Warunków Zamówienia czy Opisu Potrzeb i Wymagań podkreślono, że dostęp do nich ma charakter bezpłatny, pełny, bezpośredni i nieograniczony, co jest wyrazem zasady transparentności tak istotnej w procedurze udzielania zamówienia publicznego.

W doktrynie i orzecnictwie konsekwentnie przyjmowano, iż przepisy Prawa zamówień publicznych znajdują zastosowanie jedynie do postępowań planowanych, wszczętych i pozostających w toku. Stanowisko to zostało jednoznacznie przedstawione w orzecnictwie na tle art. 96 ust. 2 ustawy z 2004 r.²⁶⁹, zgodnie z którym regulacje Prawa zamówień publicznych obejmowały wyłącznie etap prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadania publicznego, a nie etap wykonywania tego zadania po wyborze jednego z kontrahentów inwestora publicznego. W konsekwencji po zakończeniu postępowania dostęp do dokumentów oraz informacji o jego przebiegu następował już na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej²⁷⁰. Mimo że obecnie przepis ten nie obowiązuje, jego *ratio legis* zachowuje pełną aktualność – Pzp reguluje wyłącznie sposób prowadzenia i dokumentowania postępowania w czasie jego trwania, natomiast wszelkie informacje dotyczące zakończonych postępowań – w tym dokumentacja, rozstrzygnięcia czy dane dotyczące wykonania umowy – podlegają udostępnieniu według zasad przewidzianych w u.d.i.p.²⁷¹

W zakresie dokumentów postępowania szczególną regulacją pozostaje art. 74 ust. 1 i 2 Pzp, który określa katalog dokumentów udostępnianych na wniosek. Zgodnie z jego treścią protokół postępowania oraz załączniki do niego – w tym: oferty, opinie biegłych, oświadczenia, informacja z zebrania z wykonawcami, zawiadomienia, wnioski, dowód przekazania ogłoszenia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, inne dokumenty i informacje składane przez zamawiającego i wykonawców oraz umowa w sprawie zamówienia publicznego – podlegają udostępnieniu na wniosek. Zastosowanie mają tutaj regulacje Pzp z pierwszeństwem wobec przepisów u.d.i.p.²⁷² Zasady są tutaj analogiczne do tych określonych w u.d.i.p., bowiem udostępnienia może żądać każdy, nie tylko podmiot

269 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1843) – obecnie uchylona.

270 Wyrok NSA z 29.02.2012 r., I OSK 2215/11, LEX nr 1122883 oraz wyrok NSA z 9.10.2009 r., I OSK 322/09, LEX nr 573272.

271 P. Wójcik, [w:] A. Gawrońska-Baran, E. Wiktorowska, A. Wiktorowski i in., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX 2025, art. 280.

272 Wyrok NSA z 28.09.2021 r., III OSK 1060/21, LEX nr 3240618.

biorący udział w postępowaniu, a dodatkowo nie ma konieczności wykazywania potrzeby uzyskania tych informacji. Szczegóły trybu udostępnienia tych dokumentów określone zostały w akcie wykonawczym²⁷³, zgodnie z którym udostępnienie następuje przy użyciu środków komunikacji elektronicznej poprzez udostępnienie dokumentu w oryginale albo kopii, natomiast przewidziano też możliwość wglądu lub przesłania dokumentacji za pośrednictwem operatora pocztowego czy posłańca (§ 5).

Poza wymienionymi powyżej konkretnymi przykładami dokumentów podlegających udostępnieniu warto zastrzec, że charakter przywołanych przepisów nie oznacza, że Pzp odbiera przymiot informacji publicznej innym niż umowy i protokoły dokumentom posiadającym taki walor, a dotyczącym postępowań przetargowych i szeroko pojętej realizacji zamówień²⁷⁴.

Podsumowując, informacja publiczna dotycząca zamówień publicznych może przybierać różne formy – od dokumentów udostępnianych w Biuletynie Zamówień Publicznych, przez dokumentację postępowania udostępnianą na wniosek, aż po dane o charakterze statystycznym lub informacyjnym. Zróżnicowanie form wynika z odmiennego celu poszczególnych regulacji: Pzp skupia się na transparentności samego postępowania, natomiast u.d.i.p. gwarantuje powszechny dostęp do informacji o działalności podmiotów publicznych, także po zakończeniu procedury wyboru wykonawcy. W efekcie pełny obraz jawności w zamówieniach publicznych tworzy komplementarne działanie obu ustaw.

3. Granice dostępu do informacji publicznej

Choć zasada jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz powszechnego dostępu do informacji publicznej stanowi fundament procedur zakupowych sektora publicznego, to jej realizacja nie ma

²⁷³ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. z 2020 r. poz. 2434).

²⁷⁴ Wyrok WSA w Rzeszowie z 16.04.2024 r., II SAB/Rz 1/24, LEX nr 3723923.

charakteru absolutnego. W zamówieniach publicznych występuje bowiem szereg sytuacji, w których udostępnienie informacji musi ustąpić innym wartościom podlegającym ochronie. Ograniczenia te mają różnicowane podstawy normatywne i dotyczą odmiennych etapów postępowania, a ich wspólną cechą jest konieczność wyważenia zasady jawności z ochroną interesu publicznego lub prywatnego. Podstawą takiego ograniczenia jest art. 18 ust. 2 Pzp, zgodnie z którym zamawiający może ograniczyć dostęp do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia tylko w przypadkach określonych w ustawie. W praktyce postępowań o udzielenie zamówienia publicznego można wskazać trzy podstawowe grupy ograniczeń dostępu do informacji publicznej:

- związane z tajemnicą przedsiębiorstwa,
- dotyczące ochrony prywatności,
- o charakterze czasowym.

Pierwsza kategoria ograniczeń udostępnienia informacji na temat zamówienia publicznego wynika wprost z przepisów Pzp i dotyczy ograniczenia ze względu na występującą w sprawie tajemnicę przedsiębiorstwa. Stanowi to zdecydowanie najczęściej spotykany przypadek ograniczenia jawności w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Ustawodawca posłużył się pojęciem „tajemnicy przedsiębiorstwa” w rozumieniu przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²⁷⁵. Pod pojęciem tym mieszczą się „informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności”.

Na gruncie przepisów u.d.i.p. w art. 5 ust. 2 posłużono się podobnym sformułowaniem „tajemnicy przedsiębiorcy”, przy czym z praktyki

275 Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233).

wynika, że pojęcia te używane są zamiennie. Jednakże tajemnica przedsiębiorcy może być w niektórych sytuacjach rozumiana szerzej – jako informacje znane jedynie określonej grupie osób i związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, wobec których podjął wystarczające środki ochrony w celu zachowania ich poufności. Informacja staje się tajemnicą, kiedy przedsiębiorca przejawia wolę zachowania jej jako niepoznawalnej dla osób trzecich. Nie traci natomiast swojego charakteru przez to, że wie o niej pewne ograniczone grono osób zobowiązanych do dyskrecji (np. pracownicy przedsiębiorstwa)²⁷⁶.

W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że na tajemnicę przedsiębiorcy składają się łącznie dwa elementy: formalny i materialny²⁷⁷. Pierwszy z wymienionych rozumiany jest jako wyrażenie woli utajnienia danych informacji, przejawiającej się w formie podjętych czynności przedsięwziętych przez przedsiębiorcę w celu zapewnienia poufności określonych danych. Podkreśla się, że do wykazania przesłanki formalnej nie jest wystarczające subiektywne stwierdzenie danego podmiotu o poufnym charakterze danej informacji, ale konieczne jest wykazanie faktu zastrzeżenia przez przedsiębiorcę poufności tych danych.

Przesłanka materialna odnosi się natomiast do treści informacji (danych technicznych, technologicznych, organizacyjnych lub innych posiadających dla przedsiębiorcy wartość gospodarczą), których ujawnienie mogłoby negatywnie wpłynąć na sytuację przedsiębiorcy²⁷⁸. Takie stanowisko koresponduje z literalną treścią art. 18 ust. 3 Pzp, bowiem przepis ten określa, że wykonawca może wraz z przekazaniem informacji zastrzec, iż nie mogą być one przekazywane, ale równocześnie zobowiązuje go do wykazania, że dane te stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Pojęcie to musi być oceniane w sposób obiektywny, oderwany od woli danego przedsiębiorcy²⁷⁹.

276 Wyrok WSA w Rzeszowie z 16.04.2024 r., II SAB/Rz 1/24, LEX nr 3723923.

277 A. Wiktorowski, [w:] A. Gawrońska-Baran, E. Wiktorowska, A. Wiktorowski i in., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX 2025, art. 18.

278 Wyroki NSA: z 5.04.2013 r., I OSK 192/13, Legalis nr 762565; z 13.04.2016 r., I OSK 2950/14, CBOSA; z 9.01.2025 r., III OSK 6340/21, LEX nr 3821124.

279 Wyrok NSA z 19.05.2017 r., I OSK 2932/16, CBOSA.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego (SN) również zaznaczono, że instytucja zastrzeżenia informacji jako stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa w prawie zamówień publicznych musi mieć charakter wyjątkowy wobec jawności postępowania. W przeciwnym razie przy szerokim zastosowaniu tej instytucji w zasadzie niemożliwa byłaby kontrola oferty przez konkurentów wykonawcy i idące za tym ewentualne skuteczne wniesienie przez nich środków ochrony prawnej²⁸⁰. Wykonawcy decydujący się na udział w systemie zamówień publicznych wchodzi w obszar regulowany zasadą jawności, a tym samym muszą liczyć się z konsekwencjami wynikającymi z poddania swojej działalności określonym procedurom i mechanizmom kontroli. Transparentność postępowań powoduje, że pewien zakres informacji dotyczących działalności gospodarczej wykonawcy podlega ujawnieniu. Może to obejmować także dane, których przedsiębiorca – kierując się własną polityką organizacyjną lub biznesową – wolałby nie upubliczniać. Okoliczność ta nie oznacza jednak, że każda taka informacja automatycznie korzysta z ochrony właściwej tajemnicy przedsiębiorstwa.

Istotne znaczenie dla wykładni ograniczeń jawności w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego ma wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z 17 listopada 2022 r. w sprawie C-54/21²⁸¹. Trybunał podkreślił w nim konieczność zachowania równowagi pomiędzy zasadą przejrzystości postępowania a ochroną poufnych informacji przekazywanych przez wykonawców. Z orzeczenia wynika jednoznacznie, że zastrzeżenie informacji jako poufnych nie może mieć charakteru automatycznego ani blankietowego – zamawiający jest zobowiązany każdorazowo ocenić, czy dana informacja rzeczywiście spełnia przesłanki ochrony, w szczególności czy jej ujawnienie mogłoby naruszyć uzasadnione interesy gospodarcze przedsiębiorcy.

TSUE zaznaczył jednocześnie, że nawet w przypadku informacji zasługujących na ochronę zamawiający powinien – o ile jest to możliwe – ujawnić ich istotną treść, aby zapewnić wykonawcom realną możliwość

280 Wyrok SN z 11.12.2024 r., II CSKP 1808/22, LEX nr 3794072.

281 Wyrok TSUE z 17.11.2022 r., Antea przeciwko Wody Polskie, sprawa C 54/21, LEX nr 3431548.

kontroli przebiegu postępowania i skutecznego korzystania ze środków ochrony prawnej. Zaproponowano możliwość dokonania przez zamawiającego przekazania niektórych elementów zgłoszenia lub oferty oraz ich charakterystyki technicznej w sposób uniemożliwiający identyfikację informacji poufnych poprzez dokonanie „streszczenia”²⁸². Sens orzeczenia sprowadza się zatem do uznania, że ograniczenia dostępu do informacji muszą być interpretowane ściśle i proporcjonalnie, a tajemnica przedsiębiorstwa nie może być wykorzystywana jako narzędzie nadmiernego zawężania jawności postępowań.

Przepis art. 18 ust. 5 Pzp przewiduje dwie odrębne sytuacje, w których dopuszczalne jest ograniczenie dostępu do określonych informacji ze względu na ochronę prywatności lub interesu publicznego, przy czym zakres danych podlegających nieujawnieniu różni się w zależności od podstawy prawnej zastosowania trybu.

Pierwsza z nich dotyczy przypadków udzielania zamówienia z wolnej ręki, gdy świadczenie może zostać wykonane wyłącznie przez jednego wykonawcę z uwagi na ochronę praw wyłącznych wynikających z przepisów szczególnych, pod warunkiem że nie istnieje rozsądna alternatywa, a ograniczenie konkurencji nie jest następstwem celowego sformułowania wymagań zamówienia (art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. b Pzp). W takim stanie faktycznym zamawiający może utajnić dane osobowe wykonawcy – o ile jest to osoba fizyczna – a więc wszelkie informacje pozwalające na jego identyfikację.

Druga sytuacja ma miejsce wtedy, gdy zamówienie jest udzielane również w trybie z wolnej ręki, lecz przesłanką jego zastosowania jest to, że przedmiot zamówienia może zostać zrealizowany tylko przez jeden podmiot w związku z działalnością o charakterze twórczym lub artystycznym (art. 214 ust. 1 pkt 2 Pzp). W takim przypadku ograniczenie jawności może obejmować wyłącznie wysokość wynagrodzenia wykonawcy.

Możliwość skorzystania z powyższych wyjątków jest uzależniona od łącznego spełnienia następujących warunków:

282 M. Jaworska, [w:] M. Jaworska (red.), D. Grześkowiak-Stojek, J. Jarnicka i in., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Legalis 2025.

- zamówienie musi dotyczyć jednego z rodzajów dostaw lub usług związanych z działalnością kulturalną, obejmującą m.in. organizację wydarzeń artystycznych, edukację kulturalną, gromadzenie zbiorów bibliotecznych lub muzealnych bądź prowadzenie działalności archiwalnej, przy czym zamówienie nie może służyć wyposażaniu zamawiającego w środki trwałe wykorzystywane do bieżącej działalności;
- wykonawca, jeszcze przed zawarciem umowy, wyraźnie zastrzegł poufność tych danych;
- zamawiający uznał, że ograniczenie jawności jest zasadne ze względu na ochronę prywatności lub ważny interes publiczny.

Ograniczenia o charakterze czasowym polegają na tym, że dostęp do określonych informacji możliwy jest dopiero po zakończeniu danego etapu postępowania²⁸³ lub do pewnego momentu. Najbardziej typową formę takiego ograniczenia przewiduje art. 74 ust. 2 Pzp, który odnosi się do załączników do protokołu postępowania. Zgodnie z tym przepisem dokumenty takie jak oferty, wnioski o dopuszczenie do udziału czy inne załączniki składane w toku postępowania podlegają udostępnieniu dopiero po wyborze najkorzystniejszej oferty lub po unieważnieniu postępowania, z wyjątkiem ofert ujawnianych po ich otwarciu oraz wniosków udostępnianych po zakończeniu ich oceny. Mechanizm ten dotyczy trybów, w których wykonawcy składają oferty ostateczne podlegające jawnemu otwarciu, w szczególności przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego oraz trybu podstawowego w wariantcie bez negocjacji. W tych postępowaniach jawność ofert uruchamia się dopiero z chwilą ich otwarcia, zaś pełna treść dokumentacji staje się dostępna po zakończeniu etapu oceny.

Odmienny charakter czasowego ograniczenia jawności występuje w trybach wieloetapowych, regulowanych w art. 165–166 Pzp, w których wykonawcy składają najpierw oferty wstępne, a dopiero później oferty ostateczne. W trybach takich jak negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny, partnerstwo innowacyjne oraz tryb podstawowy

283 Wyrok WSA w Poznaniu z 20.03.2025 r., IV SAB/Po 4/25, LEX nr 3846252.

z negocjacjami, treść ofert wstępnych, dokumentów przekazywanych w toku negocjacji, a nawet sam przebieg negocjacji, objęte są poufnością aż do momentu otwarcia ofert ostatecznych. Udostępnienie tych informacji w toku negocjacji mogłoby doprowadzić do zakłócenia równowagi pomiędzy wykonawcami, dlatego ustawodawca przewidział ich ujawnienie dopiero po zakończeniu odpowiedniej fazy postępowania. W omawianych procedurach jawność ma więc charakter etapowy i zostaje odblokowana dopiero w momencie, w którym nie zagraża już prawidłowości i konkurencyjności procesu negocjacyjnego.

Analogiczne, a nawet bardziej oczywiste ograniczenie czasowe przewidziano w postępowaniu konkursowym, które stanowi odrębny tryb regulowany w Dziale VI Pzp. Zgodnie z art. 328 ust. 3 Pzp prace konkursowe pozostają anonimowe aż do momentu ogłoszenia wyników, a ujawnienie autorów następuje dopiero po dokonaniu oceny przez sąd konkursowy. Zachowanie anonimowości prac stanowi istotę tego trybu, ponieważ umożliwia obiektywną i bezstronną ocenę rozwiązań konkursowych. Dopiero po rozstrzygnięciu konkursu dochodzi do ujawnienia prac nagrodzonych, natomiast prace nienagrodzone co do zasady nie podlegają udostępnieniu. W tym przypadku czasowe ograniczenie jawności ma więc nie tylko funkcję ochronną, ale wręcz jest warunkiem prawidłowego przeprowadzenia postępowania.

Można tutaj również dodać regulację zawartą w art. 18 ust. 6 Pzp, zgodnie z którą zamawiający jest zobowiązany do udostępnienia dokumentacji postępowania zawierającej dane osobowe dotyczące wyroków skazujących oraz naruszeń prawa podmiotom, które są uprawnione do wniesienia środków ochrony prawnej. Natomiast uprawnienie to jest ograniczone czasowo jedynie do upływu terminu na wniesienie tych środków.

Podsumowanie

W świetle przeprowadzonych rozważań granice jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego należy postrzegać jako wynik konieczności pogodzenia konstytucyjnego prawa do

informacji – realizowanego na gruncie u.d.i.p. – z konstrukcją szczególnej procedury uregulowanej w Pzp oraz ochroną innych wartości prawnie chronionych. Zamówienia publiczne co do zasady mieszczą się w sferze spraw publicznych, a więc informacje o ich przygotowaniu, przebiegu i realizacji stanowią informację publiczną. Jednocześnie ustawodawca oraz orzecznictwo wyznaczają wyraźne, choć wyjątkowe ograniczenia tej jawności, wynikające przede wszystkim z tajemnicy przedsiębiorstwa, ochrony prywatności, czasowego uzależnienia dostępu od etapu postępowania oraz charakteru samego dokumentu (np. dokumenty wewnętrzne).

Wyrok TSUE w sprawie C-54/21 oraz linia orzecznicza sądów administracyjnych akcentują przy tym, że wszelkie odstępstwa od zasady jawności muszą być interpretowane ściśle i proporcjonalnie, a zastrzeżenie poufności nie może prowadzić do faktycznego wyłączenia spod kontroli społecznej sposobu wydatkowania środków publicznych.

Bibliografia

Literatura

- Bidziński M., Chmaj P., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Legalis 2023.
- Jaworska M., [w:] M. Jaworska, D. Grześkowiak-Stojek, J. Jarnicka, i in., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, LEX 2025.
- Karczewska O., *Prawo zamówień publicznych a dostęp do informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2019, 4.
- Piskorz-Ryń A., Wyporska-Frankiewicz, [w:] M. Sakowska-Baryła, A. Piskorz-Ryń (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, LEX 2025.
- Szustakiewicz P., *Rozdział III. Pojęcie informacji publicznej*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Legalis 2025.
- Walaszek-Pyziół A. (red.), *Informacje gospodarcze. Studium prawne*, Legalis 2018.

Wiktorowski A., [w:] A. Gawrońska-Baran, E. Wiktorowska, A. Wiktorowski i in., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX 2025.

Wiśniewski P., [w:] J.E. Nowicki, P. Wiśniewski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2023.

Wójcik P., [w:] A. Gawrońska-Baran, E. Wiktorowska, A. Wiktorowski i in., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX 2025.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 9.10.2009 r., I OSK 322/09, LEX nr 573272.

Wyrok NSA z 29.02.2012 r., I OSK 2215/11, LEX nr 1122883.

Wyrok NSA z 5.04.2013 r., I OSK 192/13, Legalis nr 762565.

Wyrok NSA z 13.04. 2016 r., I OSK 2950/14, CBOSA.

Wyrok NSA z 19.05.2017 r., I OSK 2932/16, CBOSA.

Wyrok NSA z 28.09.2021 r., III OSK 1060/21, LEX nr 3240618.

Wyrok NSA z 13.01.2023 r., III OSK 6484/21, Legalis

Wyrok NSA z 22.11.2023 r., III OSK 2562/22, Legalis.

Wyrok NSA z 17.05.2024 r., III OSK 3106/23, Legalis.

Wyrok NSA z 16.07.2024 r., III OSK 2679/23, Legalis.

Wyrok NSA z 2.08.2024 r., III OSK 2967/23, CBOSA.

Wyrok SN z 11.12.2024 r., II CSKP 1808/22, LEX nr 3794072.

Wyrok NSA z 9.01.2025 r., III OSK 6340/21, LEX nr 3821124.

Wyrok NSA z 25.02.2025 r., III OSK 2056/24, Legalis nr 3224182.

Wyrok TSUE z 17.11.2022 r., Antea przeciwko Wody Polskie, sprawa C 54/21, LEX nr 3431548.

Wyrok WSA w Krakowie z 31.10.2012 r., II SA/Kr 1192/12, Legalis.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 16.04.2024 r., II SAB/Rz 1/24, LEX nr 3723923.

Wyrok WSA w Poznaniu z 20.03.2025 r., IV SAB/Po 4/25, LEX nr 3846252.

Wyrok WSA w Olsztynie z 14.10.2025 r., II SAB/Ol 87/25, Legalis nr 3274611.

Akty prawne:

Rozporządzenie Ministra Rozwoju Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji

postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. z 2020 r. poz. 2434).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

PRZEMYSŁAW SKRĘTA

Uniwersytet SWPS

ORCID: 0009-0006-3933-7884

MIĘDZY TRANSPARENTNOŚCIĄ A ZAGROŻENIEM – WPŁYW PRAWA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH NA FUNKCJONOWANIE SZPITALI

DOI 10.26399/978-83-60694-82-4/p.skreta

Wstęp

Prawo zamówień publicznych w ochronie zdrowia funkcjonuje na styku dwóch porządków wartości, które nie zawsze pozostają ze sobą w harmonii: transparentności i konkurencyjności wydatkowania środków publicznych oraz bezpieczeństwa pacjenta i jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych. Szpitale publiczne, jako zamawiający w rozumieniu ustawy Pzp, są zobowiązane do stosowania rygorystycznych procedur, których zasadniczym celem jest zapewnienie równego dostępu wykonawców do rynku oraz ochrona przed arbitralnością decyzji zakupowych²⁸⁴. Jednocześnie są one podmiotami leczniczymi, na których ciąży konstytucyjny i ustawowy obowiązek zapewnienia świadczeń zdrowotnych odpowiadających aktualnej wiedzy medycznej oraz standardom bezpieczeństwa pacjenta²⁸⁵. Napięcie pomiędzy tymi dwoma porządkami szczególnie wyraźnie ujawnia się przy sporządzaniu opisu przedmiotu zamówienia, który w praktyce decyduje o tym, jaki sprzęt, wyroby medyczne lub usługi trafią do codziennej praktyki klinicznej.

Coraz częściej dostrzega się, że formalistycznie pojmowana transparentność procedur zamówień publicznych, oderwana od realiów

284 G. Klich, *Zasada przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2017, s. 73.

285 T. Stefaniak, *Akredytacja – po co nam to?*, [w:] A. Pietraszewska-Macheta (red.), *Akredytacja w ochronie zdrowia krok po kroku*, Warszawa 2025, s. 32.

funkcjonowania szpitala, może prowadzić do skutków odwrotnych od zamierzonych. Długotrwałość postępowań, nadmierna ostrożność interpretacyjna oraz marginalizacja wiedzy medycznej na etapie przygotowania postępowania skutkują nie tylko obniżeniem efektywności zamówień, lecz także realnym zagrożeniem dla sprawności działania podmiotów leczniczych, tym samym implikują ryzyko wszczęcia kontroli w szpitalach, m.in. przez Narodowy Fundusz Zdrowia, Najwyższą Izbę Kontroli, organy nadzoru oraz Rzecznika Praw Pacjenta.

Podmiot leczniczy, w szczególności szpital publiczny, występuje w systemie zamówień publicznych jako klasyczny zamawiający publiczny. Z formalnoprawnego punktu widzenia nie różni się on zasadniczo od innych jednostek sektora finansów publicznych. Taki model normatywny prowadzi jednak do istotnego uproszczenia pomijającego specyfikę funkcjonalną szpitala jako organizacji realizującej świadczenia bezpośrednio związane z ochroną życia i zdrowia. Szpital nie jest bowiem instytucją administracyjną w sensie ścisłym, lecz niezwykle złożonym organizmem, w którym decyzje logistyczne, techniczne i zakupowe pozostają w bezpośrednim związku z procesami klinicznymi. Braki sprzętowe, opóźnienia w dostawach materiałów medycznych albo nietrafnie dobrane parametry techniczne wyrobów medycznych nie stanowią jedynie problemu organizacyjnego, lecz mogą przekładać się na jakość i bezpieczeństwo udzielanych świadczeń zdrowotnych.

Z perspektywy prawa publicznego szczególne znaczenie ma fakt, że szpital działa w warunkach ograniczonej przewidywalności. Potrzeby kliniczne mają charakter dynamiczny, zależny od czynników epidemiologicznych, kadrowych oraz technologicznych. Tymczasem procedury zamówień publicznych opierają się na założeniu względnej stabilności i ścisłego planowania przedmiotu zamówienia²⁸⁶. To strukturalne napięcie ujawnia się najpełniej na etapie przygotowania postępowania.

W praktyce szpitalnej często obserwuje się tendencję do traktowania zamówień publicznych jako obszaru wyłącznie formalnoprawnego,

286 M. Jaworska, [w:] M. Jaworska (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Legalis 2025, komentarz do art. 17.

wyodrębnionego organizacyjnie i mentalnie od działalności medycznej. Działy zamówień publicznych, obawiając się zarzutów naruszenia zasad konkurencyjności albo transparentności, przejmują pełną kontrolę nad procesem przygotowania dokumentacji, w tym nad opisem przedmiotu zamówienia (OPZ). Personel medyczny, z jednej strony, wprowadzany jest wówczas do roli biernego odbiorcy skutków decyzji zakupowych. Jednak, z drugiej strony, bywają sytuacje, w których to personel medyczny mimo zapewnienia realnego wpływu na jakość zamawianego sprzętu medycznego przejawia bierną postawę wobec działów zamówień publicznych, tym samym nie biorąc czynnego udziału w całości złożonego procesu.

1. Opis przedmiotu zamówienia jako punkt styku prawa i medycyny

Opis przedmiotu zamówienia stanowi centralny element dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. To na jego podstawie potencjalni wykonawcy formułują oferty, a zamawiający dokonuje wyboru najkorzystniejszej z nich. Z perspektywy normatywnej OPZ powinien być sformułowany w sposób jednoznaczny, wyczerpujący oraz zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji²⁸⁷. Zachowanie zasady uczciwej konkurencji nie oznacza, iż zamawiający musi obniżać swoje wymagania, by większa grupa wykonawców mogła wziąć udział w postępowaniu albo dopuszczać wszystkie rozwiązania funkcjonujące na rynku²⁸⁸. Jednocześnie OPZ pełni funkcję materialną, ponieważ determinuje rzeczywisty zakres i jakość świadczenia, które ma zostać zrealizowane na rzecz zamawiającego. W przypadku szpitali opis przedmiotu zamówienia dotyczy bardzo często wyrobów medycznych, aparatury diagnostycznej, środków ochrony indywidualnej albo usług bezpośrednio związanych z procesem leczenia. Są to obszary wymagające wiedzy specjalistycznej, której nie sposób sprowadzić wyłącznie do parametrów

287 B. Kotowicz, [w:] M. Sieradzka (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Legalis 2022, komentarz do art. 99.

288 Wyrok KIO z 26.04.2022 r., KIO 946/22, Legalis nr 2716139.

formalnych. W praktyce szpitalnej, może dojść do sytuacji, w której OPZ sporządzany we współpracy z personelem medycznym będzie na tyle rygorystyczny, że ogranicza on krąg wykonawców zdolnych do wykonania zamówienia, bez umocowania tego opisu w obiektywnych potrzebach zamawiającego²⁸⁹.

Opis przedmiotu zamówienia, zgodnie z art. 99 ustawy Pzp²⁹⁰, jak wskazano powyżej, powinien być jednoznaczny, wyczerpujący i wykonany za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty. Przepis ten, będący implementacją art. 42 dyrektywy 2014/24/UE²⁹¹, ma charakter fundamentalny dla całego systemu zamówień publicznych, gdyż determinuje zarówno zakres konkurencji, jak i realną treść świadczenia, które zostanie nabyte przez zamawiającego. W orzecnictwie Krajowej Izby Odwoławczej konsekwentnie podkreśla się, że to zamawiający ponosi pełną odpowiedzialność za prawidłowe opisanie swoich potrzeb, a wykonawcy nie mogą ponosić negatywnych konsekwencji błędów lub uproszczeń zawartych w OPZ²⁹².

Konsekwencją realnego włączenia lekarzy, pielęgniarek, diagnostów laboratoryjnych, ratowników medycznych czy fizjoterapeutów w proces tworzenia OPZ prowadzi do ryzyka, że opis ten nie będzie odpowiadał aktualnym standardom medycznym ani specyfice danej procedury klinicznej. Przykładowo w postępowaniach dotyczących zakupu sprzętu diagnostycznego lub terapeutycznego parametry techniczne mogą być sformułowane w sposób formalnie poprawny, lecz klinicznie niewystarczający, co skutkuje dopuszczeniem urządzeń o ograniczonej funkcjonalności. Zaniechanie tego obowiązku nie stanowi realizacji zasady konkurencyjności, lecz jej pozorne spełnienie kosztem jakości.

289 Wyrok KIO z 2.05.2022 r., KIO 786/22, Legalis nr 2716198.

290 Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

291 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U.UE.L.2014.94.65 z 28.03.2014).

292 Wyrok KIO z 24.10.2023 r., KIO 2939/23, LEX nr 3947158.

Szczególnie niebezpieczne są sytuacje, w których OPZ powstaje wyłącznie w oparciu na kryteriach łatwych do obrony formalnoprawnej, takie jak cena, gwarancja czy podstawowe certyfikaty, bez uwzględnienia parametrów funkcjonalnych istotnych z punktu widzenia codziennej praktyki klinicznej. Przenosząc tę tezę na grunt ochrony zdrowia, należy stwierdzić, że wybór sprzętu „najtańszego” lub „formalnie zgodnego” nie zawsze oznacza wybór sprzętu najbezpieczniejszego lub najbardziej efektywnego klinicznie. Konsekwencje takich praktyk ponosi w ostatecznym rozrachunku pacjent. Sprzęt niedostosowany do realnych potrzeb personelu medycznego może zwiększać ryzyko błędów medycznych, wydłużać czas procedur diagnostycznych i terapeutycznych oraz obniżać komfort i bezpieczeństwo leczenia. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że bezpieczeństwo pacjenta jest kategorią systemową, na którą wpływają nie tylko kwalifikacje personelu, lecz także jakość i adekwatność stosowanych narzędzi oraz technologii. Jeżeli zamówienia publiczne prowadzą do nabywania rozwiązań suboptymalnych, to ryzyko kliniczne staje się elementem strukturalnym systemu ochrony zdrowia, a nie wyłącznie incydentalnym.

Warto przytoczyć dwa przykłady wpływu tworzenia OPZ z pominięciem opinii przedstawicieli zawodów medycznych.

Przykład 1. W jednym ze szpitali Dział Zamówień Publicznych pominął przy tworzeniu OPZ wymaganie, aby kaniula dożylna była dostatecznie ostra. W wyniku wyboru wykonawcy, którego wyrób medyczny nie spełniał kryteriów jakościowych wymaganych przez pielęgniarki, pacjenci byli wielokrotnie nakłuwani, ponieważ podczas procedury pobierania krwi obwodowej wystąpił problem z przekłuciem skóry przy użyciu dostarczonych wenflonów.

Przykład 2. Szpital przy tworzeniu OPZ, kierując się zasadą ochrony środowiska, wybrał wykonawcę dostarczającego płyny infuzyjne w opakowaniach o zmniejszonej zawartości plastiku, w wyniku czego podczas sporządzania kroplówki opakowania ulegały przerwaniu, co opóźniało realizację zlecenia lekarskiego, a przede wszystkim wydłużało czas do podania leku.

Wadliwie przygotowany OPZ rodzi długofalowe skutki organizacyjne i finansowe. Zakup sprzętu, który nie spełnia oczekiwań użytkowników końcowych, często prowadzi do konieczności jego dodatkowego doposażenia, modyfikacji lub wcześniejszej wymiany, co generuje koszty znacznie przewyższające oszczędności osiągnięte na etapie postępowania przetargowego. Paradoksalnie więc nadmiernie formalistyczne podejście do procedury zamówień publicznych może prowadzić do nieefektywnego wydatkowania środków publicznych, co stoi w sprzeczności z jedną z podstawowych zasad tego prawa.

2. Transparentność a długotrwałość postępowania o udzielenie zamówienia publicznego

Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zwłaszcza o znacznej wartości, charakteryzują się wysokim stopniem sformalizowania oraz wieloetapowością. Z perspektywy ochrony zdrowia problem ten ma jednak wymiar wykraczający poza kwestie organizacyjne. Zgodnie z konstytucyjnym standardem prawa do ochrony zdrowia²⁹³ państwo zobowiązane jest do tworzenia warunków umożliwiających realny dostęp do świadczeń zdrowotnych²⁹⁴. Obowiązek ten realizowany jest m.in. poprzez odpowiednie funkcjonowanie publicznych podmiotów leczniczych. Sprawność organizacyjna szpitala, w tym zdolność do terminowego pozyskiwania niezbędnych zasobów, stanowi zatem element pośrednio warunkujący realizację prawa konstytucyjnego.

Długotrwałość procedur zamówień publicznych może prowadzić do sytuacji, w których szpital nie jest w stanie reagować adekwatnie na dynamicznie zmieniające się potrzeby kliniczne. Dotyczy to zarówno nagłych wzrostów zapotrzebowania na określone materiały medyczne, związanych m.in. ze zwiększoną zachorowalnością pacjentów w sezonie jesienno-zimowym, jak i konieczności szybkiego wdrożenia nowych

293 R. Kubiak, *Prawo medyczne*, Warszawa 2017, s. 12–13.

294 M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 68 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 230–231.

technologii diagnostycznych lub terapeutycznych. W takich przypadkach formalnie poprawnie przeprowadzona procedura zamówienia może okazać się funkcjonalnie spóźniona. Problem ten ujawnia się szczególnie wyraźnie w sytuacjach kryzysowych, jednak jego źródło ma charakter strukturalny.

Prawo zamówień publicznych zostało zaprojektowane z myślą o racjonalnym i kontrolowalnym wydatkowaniu środków publicznych, nie zaś o reagowaniu na potrzeby o wysokiej zmienności i nieprzewidywalności, co jest szczególnie charakterystyczne w szpitalnych oddziałach ratunkowych. Szpital funkcjonujący w reżimie tego prawa zmuszony jest więc do godzenia dwóch porządków normatywnych: porządku proceduralnego i porządku ochrony zdrowia.

W tym kontekście nadmierne wydłużanie procedur zamówień publicznych, wynikające m.in. z ostrożności interpretacyjnej oraz braku współpracy merytorycznej na etapie przygotowania OPZ, może być postrzegane jako czynnik ograniczający efektywną realizację prawa do ochrony zdrowia. Nie oznacza to oczywiście, że prawo zamówień publicznych pozostaje w sprzeczności z Konstytucją, lecz że jego stosowanie wymaga uwzględnienia szczególnych potrzeb w zakresie ochrony zdrowia.

3. Wpływ transparentności na postępowania o udzielenie zamówienia publicznego

Transparentność postępowań o udzielenie zamówienia publicznego pełni istotną funkcję gwarancyjną. Zapewnia kontrolowalność działań zamawiającego, przeciwdziała nadużyciom oraz wzmacnia zaufanie do instytucji publicznych²⁹⁵. W praktyce szpitalnej transparentność bywa jednak traktowana jako wartość absolutna, dominująca nad innymi celami zamówień publicznych. Takie podejście prowadzi do

295 M. Jaworska, [w:] M. Jaworska (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Legalis 2025, komentarz do art. 16.

nadmiernego formalizmu, w ramach którego każde odstępstwo od schematycznego modelu działania postrzegane jest jako potencjalne zagrożenie prawne. W szczególności udział przedstawicieli zawodów medycznych w opracowywaniu OPZ bywa oceniany przez pryzmat ryzyka naruszenia zasady neutralności, zamiast przez pryzmat racjonalności i adekwatności zamówienia. Tymczasem transparentność nie powinna być utożsamiana z eliminacją wiedzy specjalistycznej z procesu decyzyjnego. Przeciwnie, rzeczywista transparentność polega na tym, że decyzje zamawiającego są nie tylko formalnie poprawne, lecz także merytorycznie uzasadnione i możliwe do racjonalnej oceny. Opis przedmiotu zamówienia, który nie odpowiada realnym potrzebom szpitala, pozostaje transparentny jedynie pozornie.

Nadmierny formalizm nie eliminuje ryzyk prawnych, lecz jedynie je przesuwa. Nietrafnie przygotowany OPZ zwiększa prawdopodobieństwo sporów, odwołań oraz problemów na etapie realizacji umowy. W dłuższej perspektywie prowadzi to do obniżenia efektywności systemu zamówień publicznych oraz zwiększenia obciążeń organizacyjnych po stronie zamawiającego.

Z punktu widzenia kierownika podmiotu leczniczego szczególnego znaczenia nabiera kwestia odpowiedzialności, która nie ogranicza się do sfery formalnoprawnej, lecz obejmuje również zapewnienie prawidłowego funkcjonowania szpitala. Model zamówień publicznych, który ignoruje wiedzę kliniczną, może prowadzić do sytuacji, w których formalna poprawność procedury stoi w sprzeczności z obowiązkiem zapewnienia bezpiecznych i efektywnych świadczeń zdrowotnych.

Rozwiązaniem nie jest rezygnacja z zasad transparentności i konkurencyjności, lecz ich pogłębiona, funkcjonalna interpretacja. Prawo zamówień publicznych, zarówno w świetle dyrektyw unijnych, jak i krajowego orzecnictwa, dopuszcza szerokie stosowanie kryteriów jakościowych oraz szczegółowych parametrów technicznych, o ile są one obiektywnie uzasadnione i związane z przedmiotem zamówienia. Włączenie przedstawicieli zawodów medycznych w proces tworzenia OPZ nie stanowi naruszenia prawa zamówień publicznych, lecz realizację obowiązku rzetelnego zdefiniowania potrzeb zamawiającego.

4. Odpowiedzialność szpitala

Choć przepisy prawa zamówień publicznych nie przewidują jakiejkolwiek sankcji za nieuwzględnienie opinii przedstawicieli zawodów medycznych przy tworzeniu opisu przedmiotu zamówienia, to jednak konsekwencje takich zaniechań mogą ujawniać się na innych płaszczyznach odpowiedzialności. Kierownik podmiotu leczniczego, jako osoba odpowiedzialna za całość działalności szpitala, ponosi bowiem odpowiedzialność nie tylko za formalną legalność działań, lecz również za zapewnienie warunków umożliwiających prawidłowe i bezpieczne udzielanie świadczeń zdrowotnych²⁹⁶. W tym sensie decyzje zakupowe, nawet jeśli podejmowane są pośrednio przez działy zamówień publicznych, pozostają elementem systemu zarządzania ryzykiem w ochronie zdrowia. W praktyce oznacza to, że błędne lub nieadekwatne opisy przedmiotu zamówienia mogą prowadzić do kumulacji ryzyk, które ujawniają się dopiero na etapie realizacji świadczeń.

Brak odpowiedniego sprzętu, niewystarczająca liczba urządzeń, ich niska jakość lub niezgodność z potrzebami klinicznymi mogą skutkować ograniczeniem liczby przyjmowanych pacjentów, wydłużeniem kolejek lub koniecznością czasowego zawieszenia realizacji określonych procedur. Z perspektywy prawa ochrony zdrowia są to sytuacje szczególnie niebezpieczne, ponieważ mogą prowadzić do naruszenia prawa pacjenta do dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych skutkujących wszczęciem postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów, a także do naruszenia obowiązków kontraktowych wobec Narodowego Funduszu Zdrowia.

Oznacza to, że fakt formalnego spełnienia wymogów przetargowych nie chroni szpitala przed negatywnymi konsekwencjami, jeżeli w praktyce nabyte w drodze zamówień publicznych zasoby okazują się niewystarczające lub nieadekwatne. W tym sensie prawo zamówień publicznych

296 M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 282.

i prawo ochrony zdrowia tworzą system naczyń połączonych, w którym błędy popełnione na etapie prowadzenia zamówienia publicznego mogą ujawniać się w toku kontroli świadczeń i prowadzić do sankcji finansowych.

Równie istotny jest aspekt relacji pomiędzy procesem zamówień publicznych a odpowiedzialnością wobec pacjentów. Z perspektywy pacjenta mechanizmy zamówień publicznych są niewidoczne, jednak ich skutki materializują się w postaci jakości otrzymywanych świadczeń. Jeżeli pacjent doznaje uszczerbku na zdrowiu w wyniku użycia sprzętu niedostosowanego do standardów medycznych lub niewłaściwie dobrego do procedury, odpowiedzialność cywilna lub administracyjna szpitala może być rozważana niezależnie od faktu, że sprzęt został nabyty zgodnie z procedurami zamówień publicznych.

Rola przedstawicieli zawodów medycznych w procesie przygotowania zamówień publicznych nabiera dodatkowego znaczenia. Ich udział nie tylko zwiększa trafność kliniczną opisu przedmiotu zamówienia, lecz także pełni funkcję prewencyjną w zakresie zarządzania ryzykiem prawnym i organizacyjnym. Włączenie lekarzy, pielęgniarek czy innych profesjonalistów medycznych w proces decyzyjny pozwala na wcześniejsze zidentyfikowanie potencjalnych zagrożeń dla jakości i bezpieczeństwa świadczeń, zanim staną się one przedmiotem kontroli lub sporów prawnych. Z tego punktu widzenia partycypacja personelu medycznego w zamówieniach publicznych nie powinna być traktowana jako fakultatywna dobra praktyka, lecz jako element należytej staranności w zarządzaniu podmiotem leczniczym.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że prawo zamówień publicznych stosowane w sposób oderwany od realiów funkcjonowania szpitala może stać się czynnikiem ograniczającym sprawność działania podmiotów leczniczych. Dotyczy to w szczególności sytuacji,

w których formalistycznie pojmowana transparentność prowadzi do marginalizacji wiedzy klinicznej na etapie przygotowania opisu przedmiotu zamówienia oraz do nadmiernego wydłużania procedur zakupowych. Problem ten nie wynika z samej konstrukcji prawa zamówień publicznych, lecz z przyjętego modelu jego stosowania. Transparentność nie jest wartością samoistną, lecz instrumentalną. Jej funkcją jest zapewnienie racjonalnego i uczciwego wydatkowania środków publicznych w sposób służący realizacji celów publicznych. W ochronie zdrowia celem tym jest zapewnienie bezpiecznych, dostępnych i efektywnych świadczeń zdrowotnych.

Centralną kategorią, która powinna determinować sposób stosowania prawa zamówień publicznych w szpitalach, jest pacjent jako beneficjent systemu ochrony zdrowia. Pacjent nie jest uczestnikiem procedur zamówień publicznych, lecz ponosi ich konsekwencje. Jakość sprzętu medycznego, terminowość dostaw oraz adekwatność zamówień przekładają się bezpośrednio na poziom udzielanych świadczeń oraz bezpieczeństwo leczenia.

Z perspektywy konstytucyjnej pacjent pozostaje podmiotem prawa do ochrony zdrowia, którego realizacja wymaga sprawnie funkcjonujących szpitali. Zamówienia publiczne w ochronie zdrowia powinny być zatem postrzegane nie tylko jako mechanizm kontroli wydatkowania środków publicznych, lecz także jako element infrastruktury realizacji tego prawa. Każde rozwiązanie organizacyjne, które poprawia racjonalność i skuteczność zamówień, przyczynia się pośrednio do lepszej ochrony interesów pacjenta.

Włączenie przedstawicieli zawodów medycznych w proces opracowywania opisu przedmiotu zamówienia stanowi rozwiązanie, które pozwala pogodzić wymogi transparentności z potrzebą zapewnienia sprawności działania szpitali. Model ten nie osłabia gwarancji prawnych systemu zamówień publicznych, lecz wzmacnia ich funkcjonalny sens. W efekcie transparentność przestaje być celem samym w sobie, a staje się narzędziem służącym realizacji nadrzędnego dobra, jakim jest ochrona zdrowia pacjenta.

Bibliografia

Literatura

- Dercz M., Rek T., *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 68 Konstytucji RP*, [w:] P. Tuleja (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2019.
- Jaworska M., [w:] M. Jaworska (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Legalis 2025.
- Klich G., *Zasada przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2017, 497.
- Kotowicz B., [w:] M. Sieradzka (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Legalis 2022.
- Kubiak R., *Prawo medyczne*, Warszawa 2017.
- Stefaniak T., *Akredytacja – po co nam to?*, [w:] A. Pietraszewska-Macheta (red.), *Akredytacja w ochronie zdrowia krok po kroku*, Warszawa 2025.

Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U.UE.L.2014.94.65 z 28.03.2014).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok KIO z 26.04.2022 r., KIO 946/22, Legalis nr 2716139.
- Wyrok KIO z 2.05.2022 r., KIO 786/22, Legalis nr 2716198.
- Wyrok KIO z 24.10.2023 r., KIO 2939/23, LEX nr 3947158.

KATARZYNA TOMIŁO-
-NAWROCKA

Uczelnia Łazarskiego

ORCID: 0000-0001-6477-293X

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W PRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA

DOI 10.26399/978-83-60694-82-4/k.tomilo-nawrocka

Wstęp

W drodze zamówień publicznych państwo dokonuje zakupów towarów i usług, mając na względzie politykę zakupową przewidzianą w Ustawie z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Pzp)²⁹⁷. Instytucje publiczne, poprzez zamówienia publiczne, mogą wspierać gospodarkę bardziej przyjazną środowisku, kształtując trendy produkcyjne i konsumpcyjne. Znaczący popyt ze strony instytucji publicznych na bardziej ekologiczne towary może zaś powiększać rynki dla przyjaznych dla środowiska produktów i usług. Tym samym zachęci to także przedsiębiorstwa do rozwijania technologii środowiskowych²⁹⁸.

Proekologiczna instrumentalizacja zamówień publicznych powinna jednak następować w zgodzie z podstawową funkcją systemu publicznych wydatków, jaką jest zapewnienie jak najszerszego dostępu do krajowych rynków dla wykonawców z całej Unii Europejskiej²⁹⁹.

297 Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.

298 Komunikat Komisji Europejskiej, „Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska”, COM (2008) 400, s. 3.

299 M. Bendorf-Bundorf, *Ekologiczne zamówienia publiczne na tle zasady równego traktowania i uczciwej konkurencji*, „Studia Prawnoustrojowe”, 2020, 47, s. 6.

1. Ekologiczne zamówienia publiczne w ustawodawstwie unijnym

Unia Europejska (UE) potencjał ekologicznych zamówień publicznych podkreśliła po raz pierwszy w komunikacie Komisji na temat zintegrowanej polityki produktowej z 2003 r., w którym zalecono państwom członkowskim przyjęcie do końca 2006 r. krajowych planów działań w zakresie zielonych zamówień publicznych³⁰⁰. W europejskich ramach prawnych w zakresie zamówień publicznych wyjaśniono, w jaki sposób nabywcy publiczni mogą uwzględniać aspekty środowiskowe w swoich procesach i procedurach udzielania zamówień³⁰¹. Ustawodawca unijny wprost wskazuje na konieczność ochrony przepisów w dziedzinie prawa ochrony środowiska, nie odnosi się jednak do konkretnego aktu prawnego, w tym obowiązującej w Polsce Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³⁰² (t.j.). Wyłączenie ograniczenia w tym zakresie wynika bowiem z faktu, że adresatem dyrektyw są wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, które w krajowych porządkach prawnych mogą posiadać różne akty prawne regulujące kwestie ochrony środowiska. Krajowa Izba Odwoławcza (KIO) w swoich orzeczeniach opowiedziała się „za szerokim rozumieniem sformułowania «prawo ochrony środowiska», nieodnoszącym się jedynie do aktu prawnego jakim jest ustawa z 2001 r. Prawo ochrony środowiska, lecz do zbioru ustaw regulujących kwestię obowiązków w zakresie ochrony środowiska. Zdaniem KIO, za takim rozumieniem tego pojęcia opowiada się zarówno interpretacja przepisów prawa krajowego, jak i unijnego”³⁰³.

W celu zapewnienia przestrzegania zasady efektywnego i racjonalnego wydatkowania środków publicznych, a jednocześnie ochrony środowiska prawodawca unijny wprowadził szereg dyrektyw, mając na względzie poszanowanie naczelných zasad wskazanych w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁰⁴, a więc „swobodnego przepływu kapitału

300 Inaczej: ekologiczne zamówienia publiczne – GPP (*Green Public Procurement*).

301 Komunikat Komisji Europejskiej, *Zamówienia publiczne na rzecz...*, op. cit., s. 3.

302 Dz. U. z 2017 r. poz. 2126.

303 Wyrok KIO z 8.12.2017 r., KIO 2443/17, LEX nr 2419559; Wyrok KIO z 9.01.2020 r., KIO 2630/19, LEX nr 2911787.

304 Dz. U. z 2004 r. nr 90 poz. 864/2.

i płatności, swobodnego przepływu osób i towarów, swobody świadczenia usług i przedsiębiorczości”.

W 2009 r. została wydana tzw. dyrektywa obronna w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa³⁰⁵.

W Dyrektywie 2009/33/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego³⁰⁶ uregulowana została głównie kwestia odnosząca się do zaktywizowania rynku w obszarach zamówień publicznych i transportu. Stosownie do niej „przy zakupie środków transportu instytucje zamawiające powinny uwzględniać zużycie energii podczas całego cyklu użytkowania pojazdu, emisję dwutlenku węgla, emisję tlenku azotu, węglowodorów niemetanowych oraz cząstek stałych”. Natomiast ramy prawne dla zielonych zamówień publicznych w Europie tworzą dyrektywy 2014/24/UE³⁰⁷ (tzw. dyrektywa klasyczna) i 2014/25/UE³⁰⁸ (tzw. dyrektywa sektorowa) dotyczące zamówień publicznych. Dyrektywy te dały podstawę dla zamawiających do uwzględniania aspektów środowiskowych wobec przedmiotu zamówienia, metod jego produkcji, dostaw czy świadczenia usług. Z myślą o odpowiednim uwzględnieniu wymogów m.in. „środowiskowych w procedurach udzielania zamówień publicznych, jest rzeczą szczególnie istotną, by państwa członkowskie i podmioty zamawiające podjęły stosowne środki w celu zapewnienia przestrzegania obowiązków w dziedzinie prawa ochrony środowiska”³⁰⁹.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 dyrektywy 2014/24/UE: „W specyfikacjach technicznych określa się wymagane cechy robót budowlanych, usług lub

305 Dz.U.UE.L.2009.216.76.

306 Dz.U.UE.L.2009.120.5.

307 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U.UE.L.2014.94.243).

308 Ibidem.

309 Ibidem, Motyw 52.

dostaw. Cechy te mogą również odnosić się do określonego procesu lub metody produkcji, lub realizacji wymaganych robót budowlanych, dostaw lub usług, lub do konkretnego procesu innego etapu ich cyklu życia, nawet jeżeli te czynniki nie są ich istotnym elementem, pod warunkiem, że są one związane z przedmiotem zamówienia oraz są proporcjonalne do jego wartości i celów”.

Natomiast na podstawie art. 42 ust. 3 tejże dyrektywy specyfikacje techniczne formułuje się w jeden ze sposobów: „W kategoriach wymagań wydajnościowych lub funkcjonalnych, w tym aspektów środowiskowych, pod warunkiem, że parametry są dostatecznie precyzyjne, aby umożliwić oferentom ustalenie przedmiotu zamówienia, a instytucjom zamawiającym udzielenie zamówienia (lit. a), poprzez odniesienie do specyfikacji technicznych oraz w kolejności preferencji do: norm krajowych przenoszących normy europejskie, europejskich ocen technicznych, wspólnych specyfikacji technicznych, norm międzynarodowych, innych systemów referencji technicznych ustanowionych przez europejskie organy normalizacyjne lub – w przypadku ich braku – do norm krajowych, krajowych aprobat technicznych lub krajowych specyfikacji technicznych dotyczących projektowania, wyliczeń i realizacji robót budowlanych oraz wykorzystania dostaw. każdemu odniesieniu towarzyszą słowa «lub równoważne» (lit. b). W kategoriach wymagań wydajnościowych lub funkcjonalnych, o których mowa w lit. a), z odniesieniem do specyfikacji technicznych wymienionych w lit. b) stanowiących środek domniemania zgodności z tego rodzaju wymaganiami wydajnościowymi lub funkcjonalnymi (lit. c). poprzez odniesienie do specyfikacji technicznych wymienionych w lit. b) w zakresie określonych cech oraz poprzez odniesienie do wymagań wydajnościowych lub funkcjonalnych, o których mowa w lit. a), w zakresie innych cech (lit. d)”.

W świetle zaś art. 67 ust. 1 dyrektywy 2014/24/UE: „Instytucje zamawiające opierają udzielanie zamówień publicznych na ofercie najkorzystniejszej ekonomicznie. Ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie z punktu widzenia instytucji zamawiającej określa się na podstawie ceny lub kosztu, z wykorzystaniem podejścia opartego na efektywności kosztowej, takiego jak rachunek kosztów cyklu życia zgodnie z art. 68. Może ona

obejmować najlepszą relację jakości do ceny, którą szacuje się na podstawie kryteriów obejmujących aspekty jakościowe, środowiskowe lub społeczne związane z przedmiotem danego zamówienia publicznego. Kryteria takie mogą np. obejmować: jakość, w tym wartość techniczną, właściwości estetyczne i funkcjonalne, dostępność, projektowanie dla wszystkich użytkowników, cechy społeczne, środowiskowe i innowacyjne, handel i jego warunki (lit. a), organizację, kwalifikacje i doświadczenie personelu wyznaczonego do realizacji danego zamówienia, w przypadku gdy właściwości wyznaczonego personelu mogą mieć znaczący wpływ na poziom wykonania zamówienia (lit. b), lub serwis posprzedażny oraz pomoc techniczną, warunki dostawy, takie jak termin dostawy, sposób dostawy oraz czas dostawy lub okres realizacji (lit. c)”.

Stosownie do art. 68 tejże dyrektywy „rachunek kosztów cyklu życia obejmuje w odpowiednim zakresie niektóre lub wszystkie poniższe koszty ponoszone w czasie cyklu życia produktu, usługi lub robót budowlanych:

- a) koszty poniesione przez instytucję zamawiającą lub innych użytkowników, takie jak:
 - koszty związane z nabyciem,
 - koszty użytkowania, takie jak zużycie energii i innych zasobów,
 - koszty utrzymania,
 - koszty związane z wycofaniem z eksploatacji, takie jak koszty zbiórki i recyklingu;
- b) koszty przypisywane ekologicznym efektom zewnętrznym związane z produktem, usługą lub robotami budowlanymi na przestrzeni ich cyklu życia, o ile ich wartość pieniężną można określić i zweryfikować. takie koszty mogą obejmować koszty emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń oraz inne koszty łagodzenia zmiany klimatu (lit. b.).

W przypadku gdy instytucje zamawiające szacują koszty przy pomocy podejścia opartego na rachunku kosztów cyklu życia, określają w dokumentach zamówienia dane, które powinni przedstawić oferenci, oraz metodę, którą zastosuje instytucja zamawiająca do określenia kosztów cyklu życia na podstawie tych danych”.

Przepis art. 70 wspomnianej dyrektywy wskazuje, że instytucje zamawiające mogą określać szczególne warunki związane z realizacją zamówienia pod warunkiem, że są one powiązane z przedmiotem zamówienia i wskazane w zaproszeniu do ubiegania się o zamówienie lub w dokumentach zamówienia. Warunki te mogą obejmować aspekty gospodarcze, związane z innowacyjnością, czy też środowiskowe. Jednocześnie wedle art. 43 ust. 1 dyrektywy 2014/24/UE „w przypadku gdy instytucje zamawiające zamierzają dokonać zakupu robót budowlanych, dostaw lub usług o szczególnych cechach środowiskowych, społecznych lub innych, mogą one w specyfikacjach technicznych, kryteriach udzielenia zamówienia lub w warunkach realizacji zamówienia, wymagać określonej etykiety jako środka dowodowego na to, że te roboty budowlane, dostawy lub usługi spełniają wymagane cechy, pod warunkiem, że spełnione są określone w tej dyrektywie warunki”.

Przedstawione powyżej rozwiązania stanowią tzw. zielone zamówienia publiczne (*Green Public Procurement*; GPP). Stosownie do stanowiska Unii Europejskiej zielone zamówienia publiczne stanowią „proces, w ramach którego instytucje publiczne starają się uzyskać towary, usługi i roboty budowlane” o ograniczonym oddziaływaniu na środowisko w trakcie „cyklu ich życia, w porównaniu do towarów, usług i robót budowlanych o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w inny sposób”³¹⁰. Zielone zamówienia publiczne stanowią więc zamówienia ekologiczne, uwzględniające aspekty środowiskowe. Jednocześnie mogą one być skutecznym narzędziem w promowaniu przyjaznych środowisku produktów i usług, a tym samym mogą przyczyniać się do zrównoważonego rozwoju. Zapotrzebowanie ze strony władz publicznych na zielone zamówienia publiczne umożliwi zatem stworzenie lub powiększenie rynków produktów i usług przyjaznych środowisku³¹¹.

310 B. Zbroińska, *Ograniczenia instytucjonalne i behawioralne stosowania zielonych zamówień publicznych. Ujęcie teoretyczne*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2023, 7–8, s. 24–36.

311 K. Kozłowska, *Zamówienia publiczne w kontekście wspierania ekologii w transporcie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Współczesne Problemy Ekonomiczne”, 2015, 10, s. 101–110.

Komisja Europejska podjęła działania zmierzające do opracowania wspólnych kryteriów dotyczących zielonych zamówień publicznych możliwych do stosowania w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Kryteria zostały opracowane dla tych grup produktowych, które uznano za najbardziej odpowiednie do wdrożenia GPA zarówno ze względu na wartość zamówień, jak i wpływ na środowisko, i są rezultatem bliskiej współpracy służb Komisji Europejskiej, przedstawicieli przemysłu, społeczeństwa oraz państw członkowskich. Obejmują następujące grupy produktów: komputery, monitory, tablety i smartfony, transport drogowy, urządzenia do przetwarzania obrazu, materiały zużywalne i usługi drukowania, ośrodki przetwarzania danych, serwerowni i usług w chmurze, konserwacja przestrzeni publicznej, żywność, usługi gastronomiczne i automaty sprzedające, usługi sprzątania pomieszczeń, oświetlenie drogowe i sygnalizacja świetlna, farby, lakiery i oznakowanie drogowe, wyroby włókiennicze i usługi tekstylne, meble, biurowce – projektowanie, budowa i zarządzanie, drogi – projektowanie, budowa i utrzymanie, energia elektryczna³¹². Ekologia w zamówieniach publicznych może dotyczyć więc różnych aspektów zamówienia, zarówno przedmiotu dostawy, jak i sposobu wykonania usług. W każdym przypadku jednak specyfikacje środowiskowe, kryteria kwalifikacji i udzielania zamówień oraz klauzule umowne muszą być formułowane w sposób w pełni zgodny z przepisami UE w zakresie zamówień publicznych oraz innymi stosownymi przepisami unijnymi i krajowymi.

2. Zielone zamówienia publiczne w ustawodawstwie krajowym

Zamówienia publiczne są istotnym elementem systemu prawnogospodarczego Unii Europejskiej, a także poszczególnych krajów członkowskich, odgrywając znaczącą rolę w polityce budżetowej państwa

³¹² Urząd Zamówień Publicznych, *Kryteria środowiskowe GPP*, <https://www.gov.pl/web/uzp/kryteria-srodowiskowe-gpp> (dostęp: 30.11.2025).

i umożliwiając wpływ na gospodarkę³¹³. W ten sposób państwo może realizować swoją regulacyjną funkcję przejawiającą się w interwencjonizmie państwa związanym z realizacją interesów ogólnospołecznych oraz zawodnością runku. Dotyczy to także działań proekologicznych, prośrodowiskowych.

Zdaniem M.A. Waligórskiego „granice ingerencji wyznaczają obiektywne przesłanki organizacji społecznego procesu gospodarowania”³¹⁴. Cechą zielonych zamówień publicznych jest ich charakter pośredni i wewnętrzny, wynikający z faktu, że dominującą grupę zamawiających stanowi administracja publiczna *sensu largo* działająca w oparciu na polityce zielonych zamówień publicznych i w charakterze strategii i planów. Dopiero potem to działanie może mieć charakter zewnętrzny, na podmioty prywatne, na gospodarkę. Istotną cechą zielonych zamówień publicznych jest jej daleko idąca decentralizacja oparta na zasadzie równości zamawiającego³¹⁵.

Należy także zwrócić uwagę na prawnoustrojowe podstawy i zasady zamówień publicznych, a zwłaszcza na zasadę legalizmu (praworządności), którą można zrekonstruować na podstawie art. 7 Konstytucji RP, zobowiązującego do podejmowania działań na podstawie i w granicach prawa, w tym zgodnie z Konstytucją RP wyznaczającą ramy prawne i ustrojowe funkcjonowania administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Z kolei konstatacji zawartej w art. 20 Konstytucji RP, że podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej jest społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, musi towarzyszyć świadomość treści art. 5, który zobowiązuje Rzeczpospolitą Polską do ochrony środowiska, „kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Ustawa zasadnicza nakłada wprost obowiązki na władze publiczne w zakresie ochrony środowiska w art. 68 ust. 4 – w zakresie m.in. zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji

313 K. Różowicz, *Ustrojowe podstawy realizacji polityki zielonych zamówień publicznych*, <https://dx.doi.org/10.12775/PPoS.2015.007> (dostęp: 1.12.2025).

314 M.A. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 49.

315 K. Różowicz, *Ustrojowe podstawy realizacji...*, op. cit., s. 145–1R46.

środowiska – oraz przede wszystkim w art. 74 ust. 2, zgodnie z którym ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że art. 74 ust. 1 nakłada na władze publiczne (a zatem podmiot zamawiający) obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 5.03.2009 r.³¹⁶ należy przyjąć, że zasada zrównoważonego rozwoju wskazana w art. 5 Konstytucji pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. A wtedy, gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji, należy posilkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. W pierwszej kolejności do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z „drugiej zasadę te powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo. Niekiedy bowiem stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych stosując zasadę zrównoważonego rozwoju”³¹⁷.

Na gruncie polskiego porządku prawnego zagadnienia związane z inkorporacją wyżej wskazanych zasad konstytucyjnych, jak również regulacji unijnych związanych z zamówieniami publicznymi w samej ustawie prawo ochrony środowiska można odnaleźć w sposób szczegółowy. Art. 101g omawianej ustawy stanowi w ust. 1, że regionalny dyrektor ochrony środowiska może wykonywać badania zanieczyszczenia gleby i ziemi w celu potwierdzenia występowania historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi lub w celu opracowania planu remediacji, w przypadku innym niż wskazany w art. 101f ust. 1. Z kolei ust. 3 wskazuje, że zamówienie publiczne na wykonywanie badań zanieczyszczenia gleby i ziemi, o których mowa w ust. 1, obejmuje jednorazowe badania lub dokonywanie wszystkich badań we wskazanym okresie. W doktrynie prawa ochrony środowiska podkreśla się, że wykonanie omawianych badań

316 Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 25.03.2009 r., II SA/Go 825/08, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 30.11.2025).

317 Ibidem.

nie wymaga wydania jakiejkolwiek decyzji administracyjnej. Ustęp 3 komentowanego artykułu określa natomiast dodatkowe zasady zlecenia ich wykonania, co jest czynnością cywilnoprawną. Z uwagi na sektor finansów publicznych znajduje tu zastosowanie ustawa Pzp³¹⁸.

Zdecydowanie więcej związków między ochroną środowiska a zamówieniami publicznymi znajduje się w Pzp. Wskazać można m.in. art. 17 ust. 1 Pzp, zgodnie z którym zamawiający udziela zamówienia w sposób zapewniający najlepszą jakość dostaw, usług oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację (pkt 1), oraz uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów (pkt 2). Zamawiający powinien dążyć do nabywania innowacyjnych i zrównoważonych produktów/usług, które spełniają warunki dotyczące norm środowiskowych, a także uwzględniają koszty cyklu życia produktu, społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw oraz aspekt społeczny i zdrowotny³¹⁹.

Według art. 83 ust. 1 Pzp zamawiający publiczny, przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, dokonuje analizy potrzeb i wymagań, uwzględniając rodzaj i wartość zamówienia. Analiza ta wskazuje możliwość uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia (art. 83 ust. 2 Pzp).

Na podstawie art. 101 ust. 1 Pzp przedmiot zamówienia opisuje się, z uwzględnieniem odrębnych przepisów, w jeden z następujących sposobów przez:

- określenie wymagań dotyczących wydajności lub funkcjonalności, w tym wymagań środowiskowych, pod warunkiem że podane parametry są dostatecznie precyzyjne, aby umożliwić wykonawcom ustalenie przedmiotu zamówienia, a zamawiającemu udzielenie zamówienia;

318 J. Jerzmański, [w:] M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Legalis 2019.

319 Ibidem, s. 24–36.

- odniesienie się do wymaganych cech materiału, produktu lub usługi, o których mowa w art. 102, oraz – w kolejności preferencji do norm – europejskich ocen technicznych, specyfikacji technicznych i systemów referencji technicznych;
- odniesienie do norm, europejskich ocen technicznych, specyfikacji technicznych i systemów referencji technicznych oraz przez odniesienie do wymagań dotyczących wydajności lub funkcjonalności w zakresie wybranych cech;
- odniesienie do kategorii wymagań dotyczących wydajności lub funkcjonalności;
- odniesienie do norm, europejskich ocen technicznych, specyfikacji technicznych i systemów referencji technicznych stanowiących środek domniemania zgodności z tego rodzaju wymaganiami dotyczącymi wydajności lub funkcjonalności.

Zgodnie z art. 102 Pzp wymagane cechy (materiału) produktu lub usługi określane w ramach opisu przedmiotu zamówienia mogą dotyczyć m.in.: określonych poziomów oddziaływania na środowisko i klimat; określonego opakowania i oznakowania; określonej etykiety; procesów i metod produkcji na każdym etapie cyklu życia obiektów budowlanych / dostawy lub usługi oraz procedury oceny zgodności; określonych poziomów jakości (w przypadku dostaw i usług); określonej wydajności, przeznaczenia produktu, bezpieczeństwa lub wymiarów, w tym wymagań odnoszących się do produktu w zakresie nazwy, pod jaką produkt jest sprzedawany (w przypadku do dostaw i usług); określonej wydajności, bezpieczeństwa lub wymiarów, w tym procedur dotyczących zapewnienia jakości (w przypadku do robót budowlanych); warunków testowania, kontroli i odbioru obiektów budowlanych; metod i technik budowy (w przypadku do robót budowlanych).

W zależności więc od tego, co stanowi przedmiot konkretnego postępowania zamówieniowego, wskazać można na różne aspekty mogące mieć wpływ na środowisko. Przykładowo należy wprowadzić wymogi obejmujące takie kwestie jak: skład oraz pochodzenie materiałów, możliwość recyklingu, opakowanie (np. wymóg opakowań szklanych), przebieg procesów produkcji, poziom zużycia zasobów przez przedmiot

zamówienia w trakcie jego użytkowania (np. energia lub woda), trwałość produktu i okres jego użytkowania. Interesującym przejawem ekologicznego zamówienia jest wprowadzenie warunku określonych godzin dostaw, np. poza godzinami natężonego ruchu drogowego, co pozwoli na ograniczenie zużycia paliwa oraz obniżyć poziom emisji spalin przez pojazdy wykorzystywane do realizacji zamówień. Ten przykładowy katalog ma pokazać, że proekologiczny opis przedmiotu zamówienia nie zawsze musi być skomplikowany i może zostać dokonany z wykorzystaniem względnie prostych narzędzi i sformułowań³²⁰.

Z przepisu art. 109 ust. 1 Pzp wynika, że z postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający może wykluczyć wykonawcę, który naruszył obowiązki w dziedzinie ochrony środowiska:

- będącego osobą fizyczną skazaną prawomocnie za przestępstwo przeciwko środowisku, o którym mowa w rozdziale XXII Kodeksu karnego, lub za przestępstwo przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, o którym mowa w rozdziale XXVIII ww. kodeksu, lub za odpowiedni czyn zabroniony określony w przepisach prawa obcego;
- będącego osobą fizyczną prawomocnie ukaranego za wykroczenie przeciwko środowisku, jeżeli za jego popełnienie wymierzono karę aresztu, ograniczenia wolności lub karę grzywny;
- wobec którego wydano ostateczną decyzję administracyjną o naruszeniu obowiązków wynikających z prawa ochrony środowiska, a tą decyzją wymierzono karę pieniężną;
- jeżeli urzędującego członka jego organu zarządzającego lub nadzorczego, wspólnika spółki w spółce jawnej lub partnerskiej albo komplementariusza w spółce komandytowej lub komandytowo-akcyjnej lub prokurenta prawomocnie skazano za przestępstwo lub ukarano za wykroczenie wskazane powyżej.

Zgodnie z art. 239 Pzp zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia. Najkorzystniejsza oferta to ta, która przedstawia najlepszy

320 M. Bendorf-Bundorf, *Ekologiczne zamówienia publiczne...*, op. cit., s. 6.

stosunek jakości do ceny lub kosztu lub ta z najniższą ceną lub kosztem. Kryteriami jakościowymi o charakterze środowiskowym mogą być w szczególności kryteria odnoszące się do: jakości, w tym do parametrów technicznych; aspektów środowiskowych, w tym efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia; organizacji, kwalifikacji zawodowych i doświadczenia osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, jeżeli mogą one mieć znaczący wpływ na jakość wykonania zamówienia; warunków dostawy, w tym sposobu lub czasu dostawy.

W świetle art. 245 wspomnianej ustawy kryterium kosztu może być oparte na metodzie efektywności kosztowej, jaką jest rachunek kosztów cyklu życia. Rachunek kosztów cyklu życia może obejmować w odpowiednim zakresie niektóre lub wszystkie koszty ponoszone w czasie cyklu życia produktu, usługi lub robót budowlanych. Należą do nich w szczególności koszty:

- poniesione przez zamawiającego lub innych użytkowników, związane z nabyciem, użytkowaniem, zwłaszcza zużyciem energii i innych zasobów, utrzymaniem, wycofaniem z eksploatacji, w szczególności koszty rozbiórki i recyklingu;
- przypisywane ekologicznym efektom zewnętrznym, związane z produktem, usługą lub robotami budowlanymi w okresie ich cyklu życia, o ile ich wartość pieniężną można określić i zweryfikować, w szczególności koszty emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń oraz inne związane z łagodzeniem zmian klimatu.

W przypadku szacowania kosztów w oparciu na rachunku kosztów cyklu życia w dokumentach zamówienia określa się dane, które mają przedstawić wykonawcy, oraz metodę, którą zastosuje zamawiający do oszacowania kosztów cyklu życia na podstawie tych danych.

Na podstawie art. 96 Pzp zamawiający może określić w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia, które mogą obejmować m.in. aspekty środowiskowe. Wymagania te mogą dotyczyć w szczególności zastosowania określonych środków zarządzania środowiskowego. W przypadku gdy zamawiający przewiduje wymagania związane z realizacją zamówienia,

w dokumentach zamówienia określa zwłaszcza sposób dokumentowania spełniania przez wykonawcę tych wymagań, uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę tych wymagań oraz sankcje z tytułu ich niespełnienia.

Zgodnie z art. 104 Pzp: „W przypadku zamówień o szczególnych cechach środowiskowych, społecznych lub innych zamawiający, w celu potwierdzenia zgodności oferowanych robót budowlanych, dostaw lub usług z wymaganymi cechami, może w opisie przedmiotu zamówienia, opisie kryteriów oceny ofert lub w wymaganiach związanych z realizacją zamówienia żądać od wykonawcy określonej etykiety”.

Podsumowując dotychczas przytoczone zapisy ustawy Prawo zamówień publicznych, widać, że polskie przepisy zobowiązują zamawiającego do wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów jakościowych oraz ceny lub kosztów. Przy czym aspekt środowiskowy znajduje się w kryteriach jakościowych. Zamawiający uwzględnia wymagania ekologiczne w dokumentacji przetargowej na etapie opisu przedmiotu zamówienia lub w fazie określenia wymagań związanych z realizacją zamówienia. Zamawiający ustala wagę czynnika środowiskowego w granicach pozacenowych kryteriów oceny oferty³²¹. Jednakże, co istotne, wymagania ekologiczne muszą pozostać w związku z przedmiotem zamówienia, a także umożliwiać ich spełnienie przez wykonawców niezależnie od kraju ich pochodzenia.

Istota stosowania zielonych zamówień publicznych może w istotny sposób ograniczyć negatywny wpływ na środowisko towarów lub usług w porównaniu do tych nabywanych w tradycyjny sposób. Mogą również korzystnie wpłynąć na środowisko poprzez m.in. ograniczenie emisji CO₂, ograniczenie zużycia wody, zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska, zmniejszenie ilości odpadów czy też zwiększenie oszczędzania energii³²².

321 B. Zbroińska, *Ograniczenia instytucjonalne...*, op. cit., s. 24–36.

322 D. Bobek, *Zielone zamówienia publiczne – wytyczne dla gmin i powiatów*, Kraków 2024, https://klimat.ekomalopolska.pl/wp-content/uploads/2025/02/Zielone_zamowienia_publiczne_wytyczne_dla_gmin_i_powiatow.pdf (dostęp: 1.12.2025).

Ustawa Prawo zamówień publicznych nie wprowadza obowiązku przeprowadzania zielonych zamówień publicznych, jednakże zakłada ona kilka możliwości uwzględniania aspektów środowiskowych w trakcie procesu udzielenia zamówienia. Aspekty środowiskowe mogą zostać uwzględnione w następujących elementach procedury: w opisie przedmiotu zamówienia, kryteriach oceny oferty, przesłankach wykluczenia wykonawców, warunkach udziału w postępowaniu oraz wymaganiach związanych z realizacją zamówienia³²³.

Dodatkowo w Uchwale nr 6 Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia Polityki zakupowej państwa³²⁴ wprowadzono instrumenty mające służyć realizacji zielonych zamówień publicznych wraz z zaleceniami dla zamawiających. Wśród nich znalazł się m.in. system zarządzania środowiskiem – wprowadzenie dla wykonawców wymogu posiadania systemu zarządzania środowiskiem jako warunku udziału w postępowaniach, które w znacznym stopniu wpływają lub mogą wiązać się z dużym wpływem na środowisko, albo jako kryterium oceny ofert. Natomiast jako narzędzia w Polityce zakupowej wskazano m.in. etykiety środowiskowe – zamawiający, przygotowując postępowanie, powinien tam, gdzie to jest możliwe, posługiwać się etykietami środowiskowymi przy przygotowaniu dokumentacji postępowania.

Przewidziano również zielone zamówienia publiczne dla czterech kluczowych branż: roboty budowlane w zakresie budynków, usługi gastronomiczne i catering, transport drogowy, produkty wykorzystujące energię. Przejście na bardziej zrównoważony model budownictwa uznano za jeden z kluczowych elementów, jakie zamawiający może zrealizować w celu przybliżenia się do neutralności klimatycznej. W ramach zamówień tej kategorii zamawiający powinni uwzględniać czynniki środowiskowe związane z wykorzystywaniem budynków, ze szczególnym uwzględnieniem zużycia energii. Ponadto powinny być uwzględnione takie elementy, jak materiały wykorzystane w budowie, jakość powietrza

323 Ibidem.

324 M.P. 2022 poz. 125.

wewnątrz budynku, zużycie wody, wpływ na ruch drogowy, użytkowanie gruntów, a także odpady wytwarzane w trakcie prac budowlanych.

W branży gastronomicznej i cateringu zalecono wykorzystywanie żywności pochodzenia ekologicznego, która, obok ograniczania negatywnych skutków środowiskowych, może stanowić promocję prozdrowotnych wyborów żywieniowych. Ponadto w zamówieniach tego typu konieczne jest ograniczenie powstałych odpadów spożywczych, a także opakowaniowych.

W zakresie transportu na zamawiających, wraz z wejściem w życie (1 stycznia 2025 r.) art. 34 Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych³²⁵, został nałożony obowiązek zapewnienia co najmniej 50% udziału pojazdów elektrycznych we flocie przeznaczonej do transportu osób.

W dziedzinie produktów wykorzystujących energię zalecono rozwiązania sprzyjające przeciwdziałaniu negatywnym skutkom dla środowiska takich produktów, jak np. ultrawydajny sprzęt informatyczny czy energooszczędne oświetlenie.

Prawidłowe stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych w związku z ochroną środowiska stawia przed zamawiającymi wiele wyzwań w postaci zwiększania świadomości ekologicznej, konieczności znajomości prawa, a także umiejętności oceny wpływu oferowanych rozwiązań na środowisko. W związku z tym zakres stosowania zielonych zamówień publicznych może być ograniczony.

Do głównych przeszkód w ich upowszechnianiu zaliczyć można zbyt mały wachlarz kryteriów środowiskowych, niewystarczające bazy informacji o technologiach i produktach, z których mogą korzystać składający ekologiczne zamówienia, słabości metodycznych analiz kosztów cyklu życia produktów, niska świadomość ekologiczna, brak szkoleń, czasochłonność sporządzenia dokumentacji zielonego zamówienia oraz słaba promocja korzyści i dobrych praktyk stosowania kontraktów ekologicznych³²⁶.

325 Dz. U. z 2021 r. poz. 110 ze zm.

326 B. Zbroińska, *Ograniczenia instytucjonalne...*, op. cit., s. 24–36.

Zwiększenie liczby zielonych zamówień wymaga więc przede wszystkim większej otwartości zamawiających na aspekty środowiskowe, a w konsekwencji odejście od wyboru standardowych rozwiązań. Wiązać się to będzie, z jednej strony, z większymi kosztami transakcyjnymi, co powinno skłonić zamawiających do przyznawania dotacji na inwestycję, dla której zadeklarowane zostanie przeprowadzenie zielonego zamówienia publicznego. Z drugiej strony – odpowiednie zwiększenie tego rodzaju zamówień publicznych stanowi realizację przez władze publiczne obowiązków wskazanych nie tylko w regulacjach unijnych, ale przed wszystkim Konstytucji RP.

Podsumowanie

Wprowadzenie oraz stosowanie zielonych zamówień publicznych stanowi ważny krok w kierunku zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Jednakże ich realizacja wymagać będzie nie tylko znajomości przepisów prawa, ale również poszukiwania alternatywnych, bardziej ekologicznych niż stosowane rozwiązania dotychczasowe. Zamawiający powinni promować innowacyjne, proekologiczne rozwiązania wśród wykonawców, wspierając ekologiczne praktyki zakupowe. Zobowiązani są również do zwiększania świadomości, że zielone zamówienia publiczne wiążą się nie tylko z korzyściami środowiskowymi, ale również generować będą długoterminowe oszczędności. Pamiętać jednak powinni, że mają obowiązek określać kryteria oceny ofert w sposób jasny i precyzyjny, są to bowiem postanowienia, które bezpośrednio przekładają się na szanse na uzyskanie zamówienia³²⁷. Ustalenia przez zamawiającego kryteria pozacenowe powinny być uzasadnione nie tylko z punktu widzenia preferencji zamawiającego, ale także z jego uzasadnionych potrzeb.

Bibliografia

Literatura

- Bendorf-Bundorf M., *Ekologiczne zamówienia publiczne na tle zasady równego traktowania i uczciwej konkurencji*, „Studia Prawnoustrojowe”, 2020, 47.
- Bobek D., *Zielone zamówienia publiczne – wytyczne dla gmin i powiatów*, Kraków 2024, https://klimat.ekomalopolska.pl/wp-content/uploads/2025/02/Zielone_zamowienia_publiczne_wytyczne_dla_gmin_i_powiatow.pdf (dostęp: 1.12.2025).
- Jerzmański J., [w:] M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Legalis 2019.
- Kozłowska K., *Zamówienia publiczne w kontekście wspierania ekologii w transporcie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Współczesne Problemy Ekonomiczne”, 2015, 10.
- Królikowska-Olczak M., *Wpływ zasad prawa zamówień publicznych na efektywność ekonomiczną zamówień publicznych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”, 4101, CCCXXXIV.
- Nowicki P., *Zamówienia publiczne jako instrument kształtowania gospodarki przez państwo*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2017, 497.
- Różowicz K., *Aspekty ekoinnowacyjne jako kryterium oceny ofert w prawie zamówień publicznych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska”, 2014, 3.
- Różowicz K., *Ustrojowe podstawy realizacji polityki zielonych zamówień publicznych*, <https://dx.doi.org/10.12775/PPoS.2015.007> (dostęp: 1.12.2025).
- Waligórski M.A., *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001.
- Zbroińska B., *Ograniczenia instytucjonalne i behawioralne stosowania zielonych zamówień publicznych. Ujęcie teoretyczne*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2023, 7–8.

Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (Dz.U.UE.L.2009.120.5).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz.U.UE.L.2009.216.76).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U.UE.L.2014.94.243).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. nr 90 poz. 864/2).

Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia Polityki zakupowej państwa (M.P. 2022 poz. 125).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 647).

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 110 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

Orzecznictwo

Wyrok KIO z 8.12.2017 r., KIO 2443/17, LEX nr 2419559.

Wyrok KIO z 9.07.2018 r., KIO 1232/18, Legalis.

Wyrok KIO z 9.01.2020 r., KIO 2630/19, LEX nr 2911787.

Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 25.03.2009 r., II SA/Go 825/08, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 30.11.2025).

Inne materiały

Komunikat Komisji Europejskiej, *Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska*, COM (2008) 400.

Urząd Zamówień Publicznych, *Kryteria środowiskowe GPP*, <https://www.gov.pl/web/uzp/kryteria-srodowiskowe-gpp> (dostęp: 30.11.2025 r.).

BOGUSŁAW ULIJASZ

Uniwersytet Radomski
im. Kazimierza Pułaskiego

ORCID: 0000-0002-5380-9749

FORMALNO-PRAWNE ZAGROŻENIA REALIZACJI INWESTYCJI LINIOWYCH W POLSCE

DOI 10.26399/978-83-60694-82-4/b.ulijasz

Wstęp

Rozwój społeczno-gospodarczy Polski nie jest już tylko marzeniem, ale faktem. W roku 2025 polska gospodarka została sklasyfikowana jako 20. na świecie³²⁸, stało się tak dzięki wysiłkowi całego społeczeństwa, ale jest też wynikiem wcześniej podjętych działań, zarówno legislacyjnych, jak i infrastrukturalnych. W niniejszym artykule zostanie podjęta próba zidentyfikowania najczęściej występujących problemów związanych z realizacją inwestycji liniowych. Wybór inwestycji liniowych jest powiązany z przekonaniem autora, że to właśnie one stanowią swego rodzaju „krwioobieg” gospodarek we współczesnym świecie i mogą wydatnie przyczynić się do rozwoju gospodarczego państwa.

1. Definicje inwestycji liniowych

Mimo wielkiego znaczenia dla funkcjonowania gospodarki w polskim prawodawstwie nie sposób odnaleźć definicji inwestycji linowej. Posiłkowo można, korzystając z szeregu definicji legalnych, odnaleźć pokrewne sformułowania, które w zależności od kontekstu mogłyby stanowić substytut definicji inwestycji liniowych. Prawo budowlane³²⁹ w art. 3 pkt 3a

328 <https://pap-mediroom.pl/biznes-i-finance/polska-stala-sie-20-najwieksza-gospodarka-swiata-dzieki-inwestycjom> (dostęp: 23.12.2015).

329 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 418).

wskazuje na obiekt linowy, który definiuje opisowo jako „obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, droga kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable zainstalowane w kanalizacji kablowej, kable zainstalowane w kanale technologicznym oraz kable telekomunikacyjne dowieszone do już istniejącej linii kablowej nadziemnej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego”. Jest to szerokie oraz nieprecyzyjne określenie i nie stanowi jedyne ujęcie zagadnienia.

Inną definicję wprowadza ustawa prawo energetyczne, która rozróżnia na swój użytek dwa ujęcia charakterystyczne dla inwestycji linowych. Pierwsze definiuje sieć przesyłową w art 3 pkt 11a³³⁰, określając ją jako „sieć gazową wysokich, średnich i niskich ciśnień, z wyłączeniem gazociągów kopalnianych i bezpośrednich, albo sieć elektroenergetyczną wysokich, średnich i niskich napięć, za których ruch sieciowy są odpowiedzialni odpowiednio operator systemu dystrybucyjnego gazowego oraz operator systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego, z wyłączeniem linii bezpośrednich”. Ta sama ustawa wprowadza jeszcze jedną definicję legalną w obrębie tego samego artykułu, ale w punkcie 11b³³¹, odnosząc się do sieci gazowych wysokich i średnich ciśnień oraz sieci elektroenergetycznych wysokich średnich i niskich napięć, tym razem określając sieć dystrybucyjną.

Można by zatem odnieść wrażenie, że ustawodawca już wyczerpująco określił wszystkie cechy inwestycji linowych, jednak tak nie jest, gdyż ustawa o gospodarce nieruchomościami w katalogu obiektów wykorzystywanych do celów publicznych w art. 6 rozszerza znacząco katalog cech inwestycji linowych o sieci transportowe dwutlenku węgla czy o urządzenia służące do zaopatrzenia ludności w wodę. Kolejną definicję

330 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 266).

331 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145).

mogącą posiłkowo identyfikować inwestycje linowe odnaleźć można też w Kodeksie cywilnym (k.c.)³³², w art. 49 § 1.

Zatem nawet pobieżna analiza polskiego systemu prawnego wskazuje, że tak istotne pojęcie nie doczekało się swojej precyzyjnej definicji i w zależności od okresu historycznego i gałęzi gospodarki jest raczej nie-doprecyzowanym zagadnieniem bazującym albo na enumeratywnym wyliczeniu, albo na cechach rodzajowych.

Organy państwowe realizujące takie inwestycje musiały się jeszcze zmierzyć z ogromem określeń inkorporowanych do polskiego porządku prawnego z regulacji unijnych. Stało się tak, kiedy znaczącym źródłem finansowania inwestycji linowych mogły być fundusze strukturalne Unii Europejskiej (UE)³³³.

Można zatem postawić pytanie: Czy skoro istnieje tak wiele aktów prawnych traktujących o obiektach czy inwestycjach linowych, to wydatków na te inwestycje jest także wiele czy wręcz przeciwnie, są one marginesem wydatków, jakimi zajmuje się szeroko rozumiana administracja publiczna?

Z ogólnej informacji znajdującej się na stronach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad³³⁴ wynika, że długość dróg krajowych w Polsce wynosi 19 341,8 km. Liczba ta ulega ciągle zwiększeniu, a plany do roku 2030 zakładają realizację 24 zadań inwestycyjnych o długości 186 km. Prace projektowe obejmują kolejne 55 zadań o długości ponad 527 km. Jeszcze większy rozmach można zaobserwować, analizując zamierzenia zawarte w Rządowym programie budowy i modernizacji kolei³³⁵, który zakłada inwestycje na kwotę 11,5 mld zł. Olbrzymie programy inwestycyjne staną się też udziałem linii elektroenergetycznych

332 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071).

333 Rozporządzenie 2021/1058 z dnia 30.06.2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (Dz.U.U.E.L.2021.231.60).

334 <https://www.gov.pl/web/gddkia/biezaca-realizacja-pbdk-na-lata-2014-2023> (dostęp: 28.12.2025).

335 Ministerstwo Infrastruktury, *Rządowy program budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021-2025*, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rzadowy-program-budowy-lub-modernizacji-przystankow-kolejowych-na-lata-2021-2025> (dostęp: 28.12.2025).

wszystkich rodzajów napięć. Polskie Sieci Elektroenergetyczne zakładają modernizację sieci na kwotę 66,3 mld zł³³⁶. Równie spektakularne inwestycje będą udziałem Polskiej Spółki Gazownictwa.

Jak widać, Polska staje się wielkim placem budowy, na którym ogromne znaczenie będą miały inwestycje linowe. Finansowanie tych olbrzymich przedsięwzięć będzie wymagało stosowania procedur przewidzianych przez przepisy ustawy o finansach publicznych³³⁷, prawa zamówień publicznych (Pzp)³³⁸, a w przypadku trudnych i wymagających dużego wkładu finansowego – także ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym³³⁹.

Już samo zestawienie tych trzech obszernych regulacji implikuje pewne bariery dla przyszłych inwestorów, szczególnie publicznych. Przytoczone ustawy wielokrotnie były nowelizowane i w zamiarze ustawodawcy miały przez to stawać się coraz bardziej przyjazne wykonawcom. Niestety, w ocenie autora, nakładały coraz więcej obowiązków na podmioty publiczne, jak choćby konieczność wykonywania drobiazgowych analiz i kreowania wariantowych rozwiązań (art. 83 Pzp); jeszcze obszerniej to zagadnienie normuje art. 3a ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Już same te przepisy stanowią swoisty hamulec dla decydentów, ponieważ muszą oni przeprowadzić szereg analiz, nierzadko zlecając je na zewnątrz organizacji. Analizy mogą stanowić istotny koszt, a jeśli wykażą przeciwwskazania do realizacji inwestycji w zaplanowanym modelu, narażają z pewnością zlecających na zarzuty ze strony następców na urządzie. Jak pokazuje praktyka, fluktuacje na szczytach władzy zazwyczaj prowadzą do przygotowywania audytów otwarcia, z których nierzadko korzysta prokuratura, stawiając zarzuty związane z niegospodarnością lub przekroczeniem uprawnień³⁴⁰.

336 <https://inwestycje.pse.pl/przygotowanie-inwestycji> (dostęp: 28.12.2025).

337 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483).

338 Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

339 Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1637).

340 Art. 231 § 1 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 383).

Przytoczona dynamika zdarzeń powoduje strach bądź niechęć do podejmowania ryzyka realizacji inwestycji, szczególnie tych o wielomilionowych budżetach, zatem można to identyfikować jako zagrożenie formalno-prawne niejako na samym starcie wykonania inwestycji.

Kolejnym krokiem istotnym przy realizacji inwestycji linowej jest prawo własności. Sam charakter linowy inwestycji wiąże się z przechodzeniem przez grunty o zróżnicowanym statusie własnościowym. Sposoby radzenia sobie z tym problemem mogą być różnorakie, choć można generalnie stwierdzić, że będą to działania na drodze cywilnej bądź administracyjnej.

Na drodze cywilnej można nieruchomość w całości lub części kupić i ten typ działania stosowany jest w przypadku budowy dróg kołowych i kolei. Przeszkodą jest praktyka stosowana przez obywateli i podmioty gospodarcze polegająca na podawaniu zaniżonej wartości nieruchomości w transakcjach celem obniżenia taksy podatkowej³⁴¹. Działanie takie niesie negatywne skutki co do wartości proponowanej przez organy administracji publicznej. Warto w tym miejscu wspomnieć, że organ jest związany operatem szacunkowym wykonanym dla konkretnej nieruchomości, a metodologia jego sporządzania opiera się na analizie podobnych transakcji w danym rejonie kraju. Zatem jeśli dane porównawcze są wynikiem działań obniżających wartości, to i sam operat będzie obciążony błędem.

Inny rodzaj umów można stosować do pozostałych inwestycji, tj. sieci elektroenergetycznych czy rurociągów. Można bowiem zastosować umowy obligacyjne³⁴² albo służebności³⁴³. W przypadku kiedy właściciel nieruchomości nie wyraża zgody na zbycie ani służebność, organy mogą skorzystać z procedury administracyjnoprawnej, choć i ta niesie w swej istocie pewnego rodzaju zagrożenia. Otóż organ, który dokonuje wywłaszczenia w klasyczny, a nie w specustawowy trybie, pochodzi z wyboru. Zatem jego skłonność do wywłaszczania, a więc pozbawiania prawa własności, może być „przytępiona” strachem przed gniewem wyborców.

341 Podatek PIT, PCC, opłata notarialna.

342 Art. 693 § 1 k.c., art. 659 § 1 k.c.

343 Art. 305¹⁻⁵ k.c.

2. Planowanie inwestycji

Etapem bezpośrednio poprzedzającym realizację inwestycji linowej jest planowanie. Inwestor ma możliwość skorzystania z kilku rozwiązań. Może najpierw zlecić wykonanie projektu technicznego wraz z kosztorysem inwestorskim, a następnie w oparciu na tych dokumentach wybrać w procedurze przetargowej wykonawcę inwestycji albo skorzystać z procedury projektuj i buduj. Ma też możliwość wybrania partnera, z którym na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym wykona zamierzenie inwestycyjne. Częstym sposobem, by zrealizować inwestycję, jest procedowanie – najpierw projekt, a potem realizacja, ale to rozwiązanie niesie ryzyko, że inwestor stanie się arbitrem pomiędzy projektantem a wykonawcą. Zarówno błędy projektowe, jak i niemożliwe do przewidzenia sytuacje budowlane będą generowały koszty administracyjne oraz związane z robotami dodatkowymi.

Bardziej efektywnym sposobem, choć rzadziej stosowanym, jest budowa w systemie „projektuj i buduj”, kiedy to jeden wykonawca bądź konsorcjum projektuje i realizuje budowę. Takie rozwiązanie eliminuje niebezpieczeństwo związane z pojawieniem się problemów z wadami projektowymi oraz rabatami dodatkowymi, gdyż całe ryzyko z tym związane ponosi wykonawca.

Kolejnym z ryzyk, jakie mogą stać się udziałem inwestora inwestycji liniowej, jest konflikt interesów³⁴⁴, który może mieć miejsce pomiędzy inwestorem a grupami społecznymi, szczególnie aktywistami ochrony środowiska. Coraz większa świadomość potrzeby chronienia cennych przyrodniczo obszarów w połączeniu z możliwością składania pytań w trybie dostępu do informacji publicznej³⁴⁵ oraz o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie

344 M. Kistowski, *Problemy lokalizowania inwestycji. na terenach cennych przyrodniczo*, https://zbkiks.ug.edu.pl/mk/kistowski_b_1_43.pdf (dostęp: 29.12.2025).

345 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁴⁶ dała potężne narzędzie do partycypacji społeczeństwa w procesach planowania inwestycji. Te uprawnienia przekładają się na trzy rodzaje aktywności społeczeństwa, jak na przykład w postępowaniu, którego celem jest uzyskanie decyzji środowiskowej, a organizacje społeczne uczestniczą na prawach strony. Posiadają zatem prawo do składania uwag do raportu oddziaływania na środowisko bądź karty informacyjnej, jeśli przepisy szczególne wymagają takich dokumentów. Mogą też wnosić przewidziane przez prawo środki odwoławcze. To uprawnienie może znacząco wydłużać proces inwestycyjny, co może mieć znaczenie przy finansowaniu zewnętrznym, szczególnie w kontekście zasad projektowych stosowanych przy funduszach strukturalnych³⁴⁷.

Same decyzje środowiskowe również mogą stanowić barierę, gdyż określone terminy do wykonywania niektórych prac przypadają na zimę i stwarzają dodatkowe problemy technologiczne i kosztowe.

Kolejnym problemem w projektowaniu inwestycji liniowych jest ich kolizja z terenami o specjalnym znaczeniu dla środowiska. Przechodzenie przez parki narodowe, rezerваты czy obszary Natura 2000³⁴⁸ może wiązać się z kompensacją przyrodniczą niekiedy kosztowną i trudną do realizacji. Planowanie inwestycji nie może się odbywać z pominięciem zagadnień archeologicznych, które już na etapie projektu muszą być brane pod uwagę.

346 Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1112).

347 Zasada n+2 (lub n+3) w Funduszach UE na lata 2021–2027 to mechanizm automatycznego „zamrażania” i utraty niewykorzystanych środków.

348 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U.UE.L.2010.20.7) – wcześniej Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa – określa kryteria do wyznaczania ostoi dla gatunków ptaków zagrożonych wyginięciem, tzw. dyrektywa ptasia; Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Ur.z.WE.L. 206 z 22.07.1992) – ustala zasady ochrony pozostałych gatunków zwierząt, a także roślin i siedlisk przyrodniczych oraz procedury ochrony obszarów szczególnie ważnych przyrodniczo, tzw. dyrektywa siedliskowa.

Trudność stanowią też uzgodnienia prowadzone z zarządcami innych obiektów linowych, którymi mogą być samorzady, organy administracji rządowej i spółki prawa handlowego. Każda z tych instytucji może mieć odmienne interesy, które wymagają uwzględnienia. Takim niemal podręcznikowym przykładem są linie kolejowe, których majątek może należeć do kilku podmiotów mających odmienne priorytety i sposoby postępowania. W tym przypadku procesy uzgodnieniowe ciągną się bardzo długo i nawet na etapie realizacji wymagają korekt.

3. Procedura wyłaniania wykonawcy

Wprowadzenie przepisów prawa zamówień publicznych jest w demokratycznym państwie standardem i nikt nie neguje potrzeby ich istnienia, jednak częste nowelizacje nie sprzyjają procesom wyłaniania wykonawców. Kolejne zmiany nakładają coraz to nowe obowiązki na zamawiającego, jednocześnie powiększają katalog uprawnień wykonawców.

Niezależnie od tego problemem podnoszonym przez wszystkie strony postępowań jest czas, który może się znacząco wydłużać poprzez niewłaściwe zdefiniowanie przedmiotu zamówienia. To z kolei implikuje konieczność odpowiadania na szereg pytań, najczęściej mających charakter techniczny, a w sytuacjach szczególnie trudnych wymaga zorganizowania konferencji z wykonawcami. Nie bez znaczenia w tym procesie są błędy popełniane podczas definiowania przedmiotu zamówienia. Mogą one wynikać albo z braku kompetencji do właściwego i niedyskryminacyjnego ujęcia przedmiotu zamówienia, albo z faktu korzystania z projektu technicznego faworyzującego jedną technologię. Mogą również być wynikiem wad projektowych lub być związane z istnieniem okoliczności uniemożliwiających realizację przedsięwzięcia. Również niedoszacowanie inwestycji powoduje konieczność unieważniania procedury i przeprowadzanie jej od nowa. Wynika to po pierwsze z nieznajomości rynku, a po drugie z nieprawidłowej waloryzacji bądź jej całkowitego braku. Jak pokazują statystyki ok. 1/3 procedur przetargowych jest niedoszacowana.

Istotnym ograniczeniem w procederach przetargowych jest brak ofert lub ich zbyt mała liczba, co prowadzi do niskiej konkurencyjności. Powodem tego mogą być albo zbyt wygórowane oczekiwania zamawiającego, albo zbyt mały rynek. Konsekwencją jednej i drugiej sytuacji może być unieważnienie postępowania w trybie art. 255³⁴⁹.

Warto w tym miejscu wskazać, że tworzenie przez zamawiającego zbyt restrykcyjnych wymagań względem wykonawców może być przedmiotem skargi zarówno do Krajowej Izby Odwoławczej, jak i do sądu powszechnego, a działanie takie może być uznane jako bezprawne i skutkować pozwem o naprawienie szkody przez zamawiającego³⁵⁰.

Powyższe problemy najczęściej są spowodowane brakiem wystarczającej kompetencji po stronie zamawiającego zarówno w sferze technicznej, jak i prawnej. A ich brak wiąże się z faktem niekonkurencyjnych stawek placowych dotyczących administracji.

4. Realizacja inwestycji

Faza realizacji inwestycji linowej wieńczy żmudne i czasochłonne etapy przygotowawcze oraz przetargowe. W inwestycjach punktowych zazwyczaj jest on łatwy do monitorowania, o ile proces planistyczny wraz z właściwymi mu badaniami został przeprowadzonym zgodnie ze sztuką.

W przypadku inwestycji linowej obfituje on w zaskakujące niekiedy sytuacje. Należą do nich przede wszystkim spory z wykonawcami co do materiałów stosowanych do realizacji zamówień. Ma to szczególnie miejsce, kiedy inżynier kontraktu dysponuje swoim laboratorium albo korzysta z infrastruktury zewnętrznej, np. Generalnej Dyrekcji Dróg i Autostrad. Zazwyczaj wykonawca dysponuje certyfikatami klasyfikującymi poszczególne frakcje kruszywa albo próbkami już wbudowanego materiału, jednak często parametry wspólnie pobranej próbki

349 Ustawa z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

350 M. Szpyrka, R. Talaga, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2021, 11, s. 60–64.

przez inżyniera kontraktu i wykonawcy odbiegają od zadeklarowanych parametrów. Rodzi więc to spór, który albo rozwiązywany jest na bieżąco, albo poprzez polecenie inżyniera³⁵¹. Ten drugi przypadek będzie oczywiście wiązał się z wystąpieniem o roszczenie, które może mieć swój epilog w postępowaniu mediacyjnym, przed sądem arbitrażowym lub sądem powszechnym.

Realizacja długich odcinków inwestycyjnych z racji niemożności przeprowadzenia na całym odcinku badań geologicznych, archeologicznych lub saperskich niemal zawsze powoduje powstawanie konieczności zlecenia robót dodatkowych. Doktryna i orzeczenia sądów definiują świadczenia wykonywane poza istniejącym na mocy umowy zobowiązaniem dotyczącym robót budowlanych. Można posilkowo stosować tu również normę zawartą w art. 630 § 1 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którą przyjmujący zamówienie może żądać podwyższenia wynagrodzenia. Skoro więc jest to świadczenie poza umową, wcześniej nieprzewidziane do realizacji, ma być wykonane to zgodnie ze sztuką, więc potrzebne jest wykonanie dodatkowego projektu. Takie ujęcie zagadnienia będzie więc implikowało słuszne roszczenie dla wykonawcy o zapłatę dodatkowych środków za wykonaną pracę.

Podobne stanowisko wyprowadzają A. Leśniak i F. Janowiec, postulując stosowanie klauzuli 13 „Zmiany i korekty” wzorów kontraktowych Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils (FIDIC)³⁵², czyli z międzynarodowych standardów zawierających wzorce kontraktowe. Jest to prawnie możliwe z uwagi na swobodę zawierania umów art. 353¹ k.c. oraz art. 384 k.c. Nadto przygotowane wzory kontraktów przewidują znacznie więcej możliwych sytuacji pojawiających się na placach budów, czerpiąc z międzynarodowego doświadczenia i ponad stuletniej tradycji organizacji.

351 M. Lendo-Siwicka, K. Paluch, P. Żurek i in., *Rozliczenia wprowadzonych zmian na kontrakcie inwestycji infrastrukturalnych według warunków kontraktowych FIDIC – studium przypadku*, „Przegląd Naukowy Inżynieria i Kształtowanie Środowiska”, 2018, 27(3), s. 387–398.

352 A. Leśniak, F. Janowiec, *Roboty dodatkowe w kolejowych przedsięwzięciach budowlanych*, „Acta Scientiarum Polonorum Architectura”, 2019, 18(2), s. 38.

Dalszym problemem z tej kategorii mogą być spory wynikające z odbiorów częściowych, które zazwyczaj wiążą się z poprawkami dla wykonawcy, a dla zamawiającego koniecznością wyasygnowania częściowych płatności. Samo już zestawianie tych dwóch czynników może powodować spory co do zakresu, jak i terminu zapłaty, dlatego stosowanie wzorów kontraktowych pomaga w uniknięciu konfliktów w tym zakresie.

Prace ziemne, które poprzedzają właściwe prace budowlane, mogą również doprowadzić do ujawnienia artefaktów świadczących o wydarzeniach historycznych, i tu można doszukać się dwóch rodzajów formalnych przeszkód w realizacji inwestycji liniowych. Po pierwsze, mogą zostać ujawnione ślady kwalifikowane jako archeologiczne i mimo badań na etapie projektowania często zdarzają się odkrycia nowych stanowisk. W przypadku odkrycia przedmiotów, które mogą być zabytkiem aerologicznym, polskie prawo nakłada na znalazcę konkretne obowiązki³⁵³ jak natychmiastowe wstrzymanie wszelkich działań, które mogłyby doprowadzić do uszkodzenia znaleziska. Ponadto należy niezwłocznie poinformować Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków lub burmistrza (wójta) właściwego miejscowo. Szczególnym przypadkiem, jaki może spotkać wykonawcę robót budowlanych liniowych przy pracach ziemnych, jest odkrycie szczątków ludzkich. Powoduje to, podobnie jak w przypadku prac archeologicznych, wstrzymanie prac i wezwanie organów ścigania, które zdecydują, czy odkryte szczątki są współczesne, czy należą do pozostałości wojen i wydarzeń historycznych.

Tylko w wyniku działań II wojny światowej na ziemiach polskich pozostało wiele miejsc – zwłaszcza w obrębie pasów drogowych istniejących przed wojną – gdzie odnajdywane są szczątki żołnierzy. Jeśli należą one do żołnierzy radzieckich, a takich jest wiele, to zgodnie z umową między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o grobach i miejscach pamięci ofiar i represji należy informacje o ujawnieniu

353 Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292).

zwłok przekazać stronie rosyjskiej³⁵⁴. Równie częstym znaleziskiem na ziemiach polskich są pozostałości po cmentarzach żydowskich, które to były celowo wykorzystywane przez nazistów jako elementy stabilizujące podłoże pod drogami. Było to działanie systemowe mające na celu wymazanie materialnych śladów obecności społeczności żydowskiej i niszczenie jej dziedzictwa. W efekcie tych działań budowlańcy, przebudowujący drogi powstałe w okresie okupacji, często trafiają na elementy nagrobków lub nawet szczątki pochówków żydowskich. Sposób postępowania w takim przypadku określa Ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej³⁵⁵.

Oprócz wymienionych wyżej przeszkód wynikających z przepisów prawa cały szereg ograniczeń odnaleźć można w przepisach odnoszących się do ochrony środowiska. Będą to w szczególności dyrektywy dotyczące obszarów szczególnie cennych przyrodniczo, o których była już mowa na etapie planowania, oraz dyrektywy normujące bytowanie gatunków prawnie chronionych. W odniesieniu do drugiego przypadku fakt życia gatunków pod ochroną na terenie objętym zamierzeniem inwestycyjnym bywa nieujawniany aż do czasu rozpoczęcia inwestycji. Organizacje proekologiczne rozpoczynają wówczas protesty, które bywają powodem wstrzymania prac, a nawet przyczynkiem do zmiany przebiegu inwestycji linowej.

Podsumowanie

Omówione w niniejszym artykule formalnoprawne zagrożenia inwestycji liniowych mogą znacząco przyczynić się do opóźnień w realizacji inwestycji i narazić inwestorów na straty, a nawet na utratę źródeł finansowanie. Czy istnieją zatem sposoby ograniczenia tego ryzyka? Wydaje

354 Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o grobach i miejscach pamięci ofiar wojen i represji, sporządzona w Krakowie dnia 22 lutego 1994 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 112 poz. 543).

355 Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1798).

się, że stworzenie prawnych ram do tworzenia korytarzy przesyłowych i transportowych mogłoby znacząco ułatwić proces planowania i samej inwestycji. Ponadto bardziej odważne wykorzystywanie mechanizmów związanych z partnerstwem publiczno- prywatnym, którym profesjonalne podmioty prywatne biorą na siebie znaczne ryzyko finansowe i organizacyjne, mogłoby poprawić efektywność w realizacji.

Niewątpliwym ułatwieniem dla realizacji inwestycji linowych byłoby też szersze wykorzystanie procedur zwartych w dokumentach FIDIC, które kompleksowo opisują spory i sposoby ich rozwiązywania, bazując na doświadczeniach stuletniej tradycji i ogólnoswiatowego dorobku.

Jednak najistotniejsza wydaje się być zmiana myślenia o inwestycjach linowych, tak aby były one – podobnie jak zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa – wyłączone z bieżącej polityki, a podporządkowane rozwojowi i pragmatyczne myśleniu o przyszłości narodu.

Bibliografia

Literatura

- Lendo-Siwicka M., Paluch K., Żurek P. i in., *Rozliczenia wprowadzonych zmian na kontrakcie inwestycji infrastrukturalnych według warunków kontraktowych FIDIC – studium przypadku*, „Przegląd Naukowy Inżynieria i Kształtowanie Środowiska”, 2018, 27(3).
- Leśniak A., Janowiec F., *Roboty dodatkowe w kolejowych przedsięwzięciach budowlanych*, „Acta Scientiarum Polonorum Architectura”, 2019, 18(2).
- Szpyrka M., Talaga R., *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2021, 11.

Akty prawne

- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz.WE.L.206 z 22.07.1992).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U.U.E.L.2010.20.7).

- Rozporządzenie 2021/1058 z dnia 30 czerwca 2021 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (Dz.U.U.E.L.2021.231.60).
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o grobach i miejscach pamięci ofiar wojen i represji, sporządzona w Krakowie dnia 22 lutego 1994 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 112 poz. 543).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 418).
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz. U. z 2014 r. poz. 1798).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 266).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 383).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1112).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1637).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).

Inne materiały

Kistowski M., *Problemy lokalizowania inwestycji. na terenach cennych przyrodniczo*, https://zbkiks.ug.edu.pl/mk/kistowski_b_1_43.pdf (dostęp: 29.12.2025).

Ministerstwo Infrastruktury, *Rządowy program budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021-2025*, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rzadowy-program-budowy-lub-modernizacji-przystankow-kolejowych-na-lata-2021-2025> (dostęp: 28.12.2025).

<https://inwestycje.pse.pl/przygotowanie-inwestycji> (dostęp: 28.12.2025).

<https://pap-mediroom.pl/biznes-i-finanse/polska-stala-sie-20-najwieksza-gospodarka-swiata-dzieki-inwestycjom> (dostęp: 23.12.2015).

<https://www.gov.pl/web/gddkia/biezaca-realizacja-pbdk-na-lata-2014-2023> (dostęp: 28.12.2025).

BEATA WIECZERZYŃSKA

Uniwersytet Radomski

im. Kazimierza Pułaskiego

ORCID: 0000-0002-2257-9688

**SUBSYDIA ZAGRANICZNE
ZAKŁÓCAJĄCE KONKURENCJĘ
NA RYNKU WEWNĘTRZNYM UE
W KONTEKŚCIE ZAMÓWIEŃ
PUBLICZNYCH**

DOI 10.26399/978-83-60694-82-4/b.wieczerzynska

Wstęp

Unijny rynek wewnętrzny mierzy się z wieloma wyzwaniami, a jednym z najpoważniejszych problemów są negatywne skutki ingerencji państw trzecich, np. USA, Chin czy państw arabskich, wykorzystujących bezpośrednio lub pośrednio fundusze publiczne lub prywatne w celu finansowania działań, które zakłócają konkurencję na rynku Unii Europejskiej (UE). Szczególnie widać to w przypadku Chin, które „nie są w ogóle zainteresowane współpracą z Europą na warunkach partnerskich. Istnieje między nami ogromna asymetria potencjału. (...) to skutek centralnie planowanej, bardzo świadomej polityki przemysłowej w wybranych dziedzinach, zidentyfikowanych przez chińskie władze jako kluczowe dla osiągnięcia dominacji w światowych łańcuchach dostaw. (...) Wpuszczając Chiny do Światowej Organizacji Handlu zgodziliśmy się na współpracę na bardzo nierównych zasadach. Chiny to świetnie wykorzystały, także dzięki specyfice swojego scentralizowanego systemu politycznego. Nastąpił olbrzymi transfer technologii do nich, co w połączeniu z ich wielkimi państwowymi subsydiami dla konkretnych firm czy całych sektorów gospodarki, interwencjonizmem na rynku wewnętrznym oraz zaplanowaną przez państwo polityką eksportową doprowadziło do

sytuacji, w której Chiny produkują całą masę rzeczy innowacyjnych i tanich jednocześnie”³⁵⁶.

Sprawująca pieczę nad rynkiem wewnętrznym Komisja Europejska, pomimo szeregu wyspecjalizowanych regulacyjnych środków prawnych, nie posiadała narzędzia pozwalającego przeciwdziałać tego rodzaju działaniom. Konieczne stało się zatem uzupełnienie tej luki w regulacjach unijnych o nowy akt prawny umożliwiający przeciwdziałanie negatywnym oddziaływaniom subsydiów zagranicznych, które mogą zakłócać rynek wewnętrzny i wpływać na równość warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Unii i konkurencyjność unijnych przedsiębiorstw³⁵⁷, w szczególności jeżeli wykonawcom korzystającym z subsydiów zagranicznych udziela się zamówień w Unii.

Regulacją spełniającą te oczekiwania jest Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2022/2560 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny (Foreign Subsidies Regulation; FSR)³⁵⁸, którego unormowaniem najbardziej kluczowym dla praktyki zamówień publicznych jest wprowadzenie obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej (KE) udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego przez przedsiębiorstwa będące beneficjentami subsydiów zagranicznych powyżej 4 mln euro. W sytuacji gdy Komisja stwierdzi, że subsydlum zagraniczne istnieje i zakłóca rynek, może nałożyć na przedsiębiorstwa otrzymujące subsydia z państw trzecich zobowiązania lub środki kompensacyjne (np. zbycie niektórych aktywów lub zakaz określonego zachowania na rynku) oraz dotkliwe kary finansowe sięgające

356 Rozmowa Mateusza Mazziniego z dr Alicją Bachulską, analityczką w warszawskim biurze Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych (ECFR), badającą relacje Chin z Unią Europejską i krajami Europy Środkowej i Wschodniej, współautorką książki *The Idea of China* z 2024 r., <https://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,32408584,ich-strategia-opiera-sie-na-naszym-niezdecydowaniu-chinskie.html> (dostęp: 20.11.2025).

357 A. Królak, *Rozporządzenie FSR i jego stosowanie w zamówieniach publicznych*, <https://www.linkedin.com/pulse/rozporzadzenie-fsr-i-jego-stosowanie-w-zamowieniach-adam-krolak-gufdf> (dostęp: 10.03.2025).

358 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2022/2560 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny (Dz.U.UE.L.2022.330.1).

do 10% rocznego obrotu, jeśli w zamówieniu publicznym będzie uczestniczył podmiot, który zataił otrzymanie subsydiów zagranicznych.

1. Cel i zakres podmiotowy rozporządzenia o kontroli subsydiów zagranicznych

Podstawą konkutowania zarówno europejskich, jak i zagranicznych przedsiębiorstw na otwartym rynku wewnętrznym UE są kryteria merytoryczne. Sprawiedliwe i równe warunki działalności gospodarczej wszystkich przedsiębiorstw w UE zapewniają zaawansowane i skuteczne narzędzia kontroli pomocy publicznej udzielanej przez kraje członkowskie. Zapobiegają one przyznawaniu przez państwa pomocy, która dając przedsiębiorstwom przewagę niedostępną innym, w nieuzasadniony sposób zakłóca konkurencję na rynku wewnętrznym.

Jednocześnie zarówno przedsiębiorstwa prywatne, jak i przedsiębiorstwa będące pod bezpośrednią lub pośrednią kontrolą państwa mogą otrzymywać subsydia od państw trzecich, które będą wykorzystywane następnie do finansowania działalności gospodarczej na rynku wewnętrznym, w tym do udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia w dowolnym sektorze gospodarki, a w szczególności w segmentach strategicznych, takich jak infrastruktura krytyczna czy innowacyjne technologie. Subsydiów pochodzących od państw trzecich, spoza Unii Europejskiej, kontrola pomocy państwa nie obejmowała. Stąd pojawiła się konieczność zapobieżenia tej luce regulacyjnej poprzez objęcie kontrolą także takich dotacji, bowiem subsydia zagraniczne, jak wskazuje się w motywie 4 rozporządzenia 2022/2560, mogą zakłócać rynek wewnętrzny i wpływać negatywnie na równość warunków prowadzenia różnego rodzaju działalności gospodarczej w Unii. Sytuacja taka może wystąpić w szczególności w dwóch rodzajach przypadków, które są najmocniej akcentowane: po pierwsze – w kontekście koncentracji skutkujących zmianą kontroli nad unijnymi przedsiębiorstwami, jeżeli koncentracje takie są w pełni lub częściowo finansowane z subsydiów zagranicznych (tzw. transakcje M&A) i po drugie – jeżeli wykonawcom korzystającym

z subsydiów zagranicznych udziela się zamówień w Unii. Rozporządzenie 2022/2560 uzupełnia zatem regulacje unijne, tworząc kompleksowy system kontroli obejmujący pomoc publiczną dla przedsiębiorstw, pochodzącą zarówno od państw członkowskich, jak i od państw trzecich spoza Unii, co powoduje upodobnienie regulacji statusu takiej pomocy.

Cel rozporządzenia FSR został wprost wyrażony w jego art. 1 ust. 1 i określony jako przyczynienie się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez ustanowienie zharmonizowanych ram eliminowania zakłóceń wywołanych, bezpośrednio lub pośrednio, przez subsydia zagraniczne, z myślą o zapewnieniu równych warunków działalności gospodarczej i konkurowania przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym UE.

Przeprowadzana analiza uregulowań rozporządzenia 2022/2560 zogniskowana została na drugim z aspektów – kiedy wykonawcom korzystającym z subsydiów zagranicznych udziela się zamówień w Unii. Pominięto natomiast aspekt koncentracji finansowanych z subsydiów zagranicznych skutkujących zmianą kontroli nad unijnymi przedsiębiorstwami.

Jak wskazano w motywie 40 rozporządzenia 2022/2560, konieczność rozwiązania kwestii subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny jest szczególnie istotna w przypadku zamówień publicznych, z uwagi na ich znaczenie gospodarcze na rynku wewnętrznym oraz fakt, że są one finansowane ze środków podatników.

Podobnie konieczność regulacji kontroli subsydiów zagranicznych w zamówieniach publicznych uzasadniał były komisarz ds. rynku wewnętrznego Thierry Breton: „Zapewnienie prawdziwie równych warunków działania zarówno na jednolitym rynku UE, jak i w odniesieniu do państw trzecich jest ważniejsze niż kiedykolwiek wcześniej. Unijny rynek zamówień publicznych, stanowiący ponad 14 proc. naszego PKB, jest silnym narzędziem gospodarczym. Jest to również ważna dźwignia geopolityczna. Nie do przyjęcia jest to, by rynek ten był zakłócany przez subsydia zagraniczne ze szkodą dla konkurencyjnych przedsiębiorstw, które przestrzegają przepisów. Rozporządzenie w sprawie subsydiów zagranicznych umożliwi nam badanie wkładów finansowych

przyznawanych przez rządy państw spoza UE na rzecz przedsiębiorstw prowadzących działalność w UE oraz zakazywanie udzielania zamówień publicznych przedsiębiorstwom, które nienależnie skorzystały z subsydiów zagranicznych”³⁵⁹.

Zakres podmiotowy rozporządzenia 2022/2560, zgodnie z art. 1 ust. 2, został określony szeroko. Obejmuje wszystkie przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczą na rynku wewnętrznym – bez względu na, to czy mają w Unii swoją siedzibę, czy też są spoza Unii, w tym przedsiębiorstwa publiczne, które są bezpośrednio lub pośrednio kontrolowane przez państwo. W przypadku przedsiębiorstw uczestniczących w postępowaniu o udzielenie zamówienia w Unii uznaje się je za przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczą na rynku wewnętrznym.

Przedsiębiorstwo w kontekście postępowania o udzielenie zamówienia oznacza wykonawcę zgodnie z definicjami stosownych dyrektyw zamówieniowych. Jednak przedsiębiorstwo będące wykonawcą, jak uszczegółowiono w art. 28 ust. 1 lit. b rozporządzenia FSR, obejmuje także jego spółki zależne bez autonomii handlowej i jego spółki holdingowe. Uregulowanie to należy odczytywać zgodnie z zasadami udzielania pomocy publicznej przez państwa członkowskie³⁶⁰, gdzie szereg odrębnych podmiotów prawnych uznaje się za tworzące jeden podmiot gospodarczy³⁶¹ i podmioty powiązane mogą stanowić jedno przedsiębiorstwo³⁶².

Podejście takie jest zgodne z wynikającą z unijnego orzecznictwa (głównie w zakresie ochrony konkurencji i pomocy publicznej) koncepcją jednego organizmu gospodarczego (ang. *single economic unit*)³⁶³,

359 Wypowiedź Thierry’ego Bretona, komisarza ds. rynku wewnętrznego, z dnia 12 stycznia 2023 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_129 (dostęp: 12.09.2025).

360 Motyw 9 rozporządzenia 2022/2560.

361 Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 19 lipca 2016 r. (Dz.UUE.C.262.1), pkt. 11.

362 Art. 3 ust. 3 Załącznika 1 do Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznający niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.UUE.L.187/1).

363 P. Semeniuk, *Koncepcja jednego organizmu gospodarczego w prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2015, s. 62–67.

gdzie wskazuje się, że „podmiot, który posiadając udziały kontrolne w spółce, skutecznie wykonuje tę kontrolę poprzez bezpośrednie lub pośrednie wywieranie wpływu na zarządzanie nią, powinien być uważany za uczestniczący w działalności gospodarczej wykonywanej przez kontrolowane przedsiębiorstwo”³⁶⁴.

Wywieranie wpływu oznacza istnienie powiązań ekonomicznych, prawnych i organizacyjnych takiego rodzaju, że spółka zależna nie określa samodzielnie swojego zachowania na rynku, lecz co do zasady stosuje się do wskazówek udzielanych jej przez spółkę dominującą, w szczególności z uwzględnieniem więzów ekonomicznych, organizacyjnych i prawnych łączących oba te podmioty prawa³⁶⁵. Wszystkie podmioty, które są kontrolowane (prawnie lub *de facto*) przez ten sam podmiot, należy traktować jako jedno przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁶⁶. Za decydujące zatem, że przedsiębiorstwa wchodzą do jednego organizmu gospodarczego, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał tym samym istnienie pakietu kontrolnego (silnych powiązań kapitałowych) oraz innych powiązań funkcjonalnych, gospodarczych i organizacyjnych. W konsekwencji obowiązek zgłaszania zagranicznych wkładów finansowych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego spoczywa na wykonawcach czy uczestnikach konsorcjów wykonawców nawet wtedy, gdy zagraniczny wkład finansowy został udzielony ich spółkom zależnym.

Ponadto, jak wskazano w motywie 54 rozporządzenia FSR, niezasadnie korzystna oferta może także być następstwem przyznania subsydium zagranicznego podwykonawcy lub dostawcy ze względu na wpływ tego subsydium na konkurencyjność złożonej oferty. Dlatego art. 28 ust. 1 lit. b i art. 29 ust. 5 rozporządzenia 2022/2560 dalej rozszerza zakres

364 Wyrok TSUE z 16.12.2010 r., *AceaElectrabel ProduzioneSpA przeciwko Komisji*, sprawa C-480/09, LEX nr 670870, pkt 49.

365 Wyrok TSUE z 14.07.1972 r., *Imperial Chemical Industries przeciwko Komisji*, sprawa C-48/69, <https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-48/69> (dostęp: 14.09.2025).

366 Wyrok TSUE z 10.01.2006 r., *Ministero dell'Economia e delle Finanze przeciwko Cassa di Risparmio di Firenze SpA i in.*, sprawa C-222/04, LEX 226073, pkt 107 oraz 112–113.

podmiotowy, przewidując, że obowiązek zgłaszania zagranicznych wkładów finansowych ma zastosowanie także do głównych podwykonawców i głównych dostawców, którzy są już znani i uczestniczą w tej samej ofercie w postępowaniu o udzielenie zamówienia. „Podwykonawcę lub dostawcę uznaje się za głównego, w przypadku gdy jego uczestnictwo zapewnia kluczowe elementy realizacji zamówienia, oraz w każdym przypadku, gdy udział ekonomiczny jego wkładu przekracza 20% wartości złożonej oferty. Elementy zamówienia można uznać za kluczowe w szczególności na podstawie specyficznego znaczenia danego elementu dla jakości oferty, w tym elementu takiego jak konkretna wiedza fachowa, technologia, wyspecjalizowany personel, patenty lub podobne korzyści dostępne podwykonawcy lub dostawcy, zwłaszcza w przypadku gdy od tych elementów zależy spełnienie większej części przynajmniej jednego z kryteriów kwalifikacji w postępowaniu o udzielenie zamówienia”³⁶⁷.

2. Subsydium zagraniczne zakłócające rynek

UE w zamówieniach publicznych

Kluczowym pojęciem rozporządzenia FSR, stanowiącym jego główną oś i sens, jest termin subsydium zagranicznego, które zakłóca rynek wewnętrzny UE. Konstrukcja, można by rzec, instytucji subsydium zagranicznego w rozporządzeniu 2022/2560 zbudowana jest na zasadzie przepisów ogólnych stosowanych do wszystkich rozpatrywanych przez KE przypadków, ze wskazaniem podstawowych wyłączeń oraz przepisów szczegółowych – specjalnych regulacji dla przypadków koncentracji oraz postępowań o udzielenie zamówienia, określających co do zasady progi kwotowe obowiązku zgłoszenia subsydiów zagranicznych.

W ramach przepisów ogólnych fundamentalne znaczenie ma regulacja art. 3 przywołanego rozporządzenia, gdzie wskazano, że w rozumieniu FSR subsydium zagraniczne stanowi wkład finansowy wniesiony, bezpośrednio lub pośrednio, przez państwo trzecie (spoza Unii), który

367 Motyw 54 rozporządzenia 2022/2560.

przysparza korzyści przedsiębiorstwu prowadzącemu działalność na rynku wewnętrznym Unii i jest ograniczony do co najmniej jednego przedsiębiorstwa lub do co najmniej jednej branży. Pojęcie wkładu finansowego mogącego stanowić takie subsydyum zagraniczne jest bardzo szerokie i, w świetle art. 3 ust. 2 rozporządzenia FSR, może nim być m.in.:

- przeniesienie funduszy lub zobowiązań, np. zastrzyki kapitałowe, dotacje, pożyczki, gwarancje kredytowe, zachęty podatkowe, kompensowanie strat z działalności operacyjnej, rekompensata za obciążenia finansowe nałożone przez organy publiczne, umorzenie długu, zamianę długu na udziały w kapitale własnym lub zmianę harmonogramu spłat;
- zrzeczenie się dochodów, które w przeciwnym razie są należne, np. zwolnienia z podatku lub przyznanie specjalnych lub wyłącznych praw bez otrzymania odpowiedniego wynagrodzenia;
- dostawę towarów lub usług bądź zakup towarów lub usług.

Wkład finansowy stanowiący subsydyum zagraniczne obejmuje zatem wszelkiego rodzaju przysporzenia po stronie podmiotu otrzymującego wkład, przy czym katalog ten jest otwarty i pozostawia Komisji Europejskiej swobodę decyzyjną pozwalającą na ujęcie w nim jeszcze mniej konwencjonalnych czy oczywistych przypadków niż wymienione wprost w rozporządzeniu³⁶⁸.

Ponadto zagraniczne środki wsparcia nie ograniczają się wyłącznie do transferów pieniężnych, a obejmować mogą także środki inne niż pieniężne, jeżeli – w szerokim rozumieniu – przysparzają korzyści danemu przedsiębiorstwu. W motywie 13 FSR wyjaśniono, że „należy uznać, że wkład finansowy przynosi danemu przedsiębiorstwu korzyść, jeżeli korzyści takiej nie można było uzyskać w normalnych warunkach rynkowych”. Komisja zobligowana będzie weryfikować istnienie korzyści na podstawie „porównawczych poziomów odniesienia, takich jak praktyka inwestycyjna inwestorów prywatnych, stawki za możliwe do uzyskania na rynku finansowanie, porównywalne traktowanie podatkowe

368 A. Królak, *Rozporządzenie FSR i jego stosowanie w zamówieniach publicznych*, <https://www.linkedin.com/pulse/rozporzadzenie-fsr-i-jego-stosowanie-w-zamowieniach-adam-krolak-gufdf/> (dostęp: 10.03.2025).

bądź odpowiednie wynagrodzenie za dany towar lub usługę. (...). Wkładu finansowego na rzecz przedsiębiorstwa prowadzącego działalność gospodarczą na rynku wewnętrznym nie należy uznawać za wkład finansowy przynoszący korzyść, w przypadku gdy z oceny poziomów odniesienia wynikało, że dane przedsiębiorstwo uzyskaloby tę korzyść w normalnych warunkach rynkowych”³⁶⁹.

Za wkłady wniesione przez państwo trzecie uznaje się wkłady wniesione przez:

- instytucje rządowe na szczeblu centralnym oraz organy publiczne na wszystkich pozostałych szczeblach;
- zagraniczny podmiot publiczny, którego działania można przypisać państwu trzeciemu, z uwzględnieniem takich elementów, jak cechy danego podmiotu oraz środowisko prawne i gospodarcze przeważające w państwie, w którym podmiot ten prowadzi działalność, oraz rola rządu w gospodarce;
- podmiot prywatny, którego działania można przypisać państwu trzeciemu, z uwzględnieniem wszystkich stosownych okoliczności.

Jednocześnie w przepisach ogólnych rozporządzenia wskazuje się otwarty katalog okoliczności, które Komisja będzie brała pod uwagę przy badaniu, czy w danym przypadku subsydium zagraniczne wywołuje zakłócenia na rynku wewnętrznym, poprawiając, nawet potencjalnie, pozycję konkurencyjną przedsiębiorstwa. Wśród tych okoliczności wskazano: kwotę subsydium zagranicznego, jego charakter, sytuację przedsiębiorstwa, w tym jego wielkość, rynki i sektory, na których operuje, oraz poziom i ewolucję jego działalności w UE, cel subsydium i jego wykorzystanie na rynku wewnętrznym UE. W przypadku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zidentyfikowano, że prawdopodobieństwo zakłócenia na rynku wewnętrznym jest najwyższe, gdy subsydium zagraniczne umożliwia przedsiębiorstwu złożenie niezasadnie korzystnej oferty, na podstawie której przedsiębiorstwu temu mogłoby zostać udzielone dane zamówienie (art. 5 ust. 1 lit. e rozporządzenia FSR).

369 Motyw 13 rozporządzenia 2022/2560.

Symetrycznie do wskazanych ogólnych zagrożeń zakłócenia rynku przez zagraniczne subsydia rozporządzenie FSR określa trzy ogólne przypadki wyłączeń – sytuacje, gdzie albo jest mało prawdopodobne, by zakłócenia na rynku wystąpiły, albo wprost nie uznaje się ich za zakłócające rynek, jeżeli:

- całkowita kwota subsydium zagranicznego dla przedsiębiorstwa nie przekracza 4 mln EUR w ciągu dowolnego okresu trzech kolejnych lat;
- całkowita kwota subsydium zagranicznego dla przedsiębiorstwa nie przekracza kwoty pomocy *de minimis*³⁷⁰ na każde państwo trzecie w ciągu dowolnego okresu trzech kolejnych lat;
- subsydyum zagraniczne ma na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi.

W ramach przepisów szczególnych dotyczących subsydiów zagranicznych w zamówieniach publicznych rozporządzenie FSR w art. 28 ust. 1 określa progi wartościowe powodujące obowiązek zgłoszenia wkładów finansowych. Obowiązek notyfikacji Komisji Europejskiej powstaje, gdy łącznie spełnione są następujące warunki:

- wartość szacunkowa przedmiotu zamówienia w danym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego wynosi 250 mln EUR lub jest wyższa (dotyczy to także umowy ramowej lub zamówienia udzielanego w ramach dynamicznego systemu zakupów);

370 Obecnie całkowita kwota pomocy *de minimis* przyznanej przez jedno państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 300 tys. EUR w okresie trzech lat – art. 3 ust. 2 Rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz.U.UE.L.2023.2831). Natomiast w przypadku wykonywania przez przedsiębiorstwo usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, kwota ta nie może przekroczyć 750 tys. EUR w okresie 3 lat – art. 3 ust. 2 Rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2832 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U.UE.L.2023.2832).

- przedsiębiorstwo (wykonawca, podwykonawca) otrzymało łączne wkłady finansowe równe 4 mln EUR lub wyższe na każde państwo trzecie w ciągu trzech lat poprzedzających zgłoszenie.

W przypadku gdy zamawiający podzielił dane zamówienie na części, przy spełnianiu powyższych dwóch warunków, obowiązek notyfikacji zagranicznych wkładów finansowych aktualizuje się, gdy wartość danej części lub łączna wartość wszystkich części, o które ubiega się oferent, jest równa 125 mln EUR lub jest wyższa.

3. Procedura notyfikacyjna *ex ante* i procedura *ex officio*

Aby zapewnić jednolite stosowanie rozporządzenia FSR w całej UE, Komisji przyznano wyłączne kompetencje w zakresie jego wykonania³⁷¹. Komisja Europejska jest zatem jedynym organem właściwym do egzekwowania rozporządzenia FSR. Podstawowym zaś narzędziem jego realizacji jest procedura, którą można nazwać procedurą notyfikacyjną *ex ante*, uruchamiana w toku postępowania o udzielenie zamówienia, jednak przed jego udzieleniem konkretnemu wykonawcy³⁷².

Na podstawie szeregu uregulowań rozporządzenia FSR można przyjąć, że na przedsiębiorstwach biorących udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego o wartości co najmniej 250 mln EUR zawsze spoczywa obowiązek notyfikacji o wkładach finansowych pochodzących z państw trzecich otrzymanych w ciągu trzech lat poprzedzających udział w postępowaniu. Konstatacja ta jest uprawniona, bowiem w tych postępowaniach przedsiębiorstwa albo:

- podlegają obowiązkowi notyfikacji *sensu stricto* przez dokonanie zgłoszenia, jeśli wkład finansowy z państwa trzeciego wyniósł co najmniej 4 mln EUR, albo

³⁷¹ R. Bujalski, *Subsydia zagraniczne zakłócające rynek wewnętrzny*, LEX 2023, s. 2.

³⁷² P. Friton, M. Klasse, Ch.R. Yukins, *The EU Foreign Subsidies Regulation: Implications for Public Procurement and Some Collateral Damage*, https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2919&context=faculty_publications (dostęp: 16.10.2025).

- podlegają obowiązkowi notyfikacji *sensu largo* – spoczywa na nich obowiązek złożenia oświadczenia, że nie otrzymali żadnego wkładu finansowego z państwa trzeciego albo że otrzymali wkład, jednak jest on niższy niż 4 mln EUR od jednego państwa trzeciego w ciągu ostatnich trzech lat.

Zatem FSR ustanawia dla postępowań o udzielenie zamówienia o wartości co najmniej 250 mln EUR „gęste sito” informacyjne *ex ante* o subsydiach z państw trzecich.

Wykonawcy uczestniczący w postępowaniu o udzielenie zamówienia o wartości co najmniej 250 mln EUR zgłaszają lub składają oświadczenie o wszystkich zagranicznych wkładach zamawiającemu, nie zaś bezpośrednio Komisji. Wobec tego, że rozporządzenie FSR jest bezpośrednio stosowane, obowiązku tego nie niweczy także sytuacja, kiedy zamawiający nie zamieści w dokumentach postępowania o zamówienie klauzuli o obowiązku ujawnienia przez oferentów zagranicznych wkładów finansowych (art. 28 ust. 6 FSR).

Na podstawie rozporządzenia wykonawczego Komisji 2023/1441³⁷³ zgłoszenia i oświadczenia o zagranicznych wkładach finansowych dokonuje się na formularzu FS-PP przewidzianym w załączniku II do tego rozporządzenia. W przypadku zgłoszenia należy przedstawić:

- skrócony opis postępowania o udzielenie zamówienia;
- informacje na temat strony zgłaszającej – pełną nazwę wykonawcy; w przypadku konsorcjum – dane wszystkich członków konsorcjum, głównych podwykonawców oraz dostawców; opis powiązań między uczestnikami oferty (schemat grupy kapitałowej);
- szczegółowe informacje na temat każdego z zagranicznych wkładów finansowych w wysokości co najmniej 1 mln EUR przyznanych stronom zgłaszającym w ciągu trzech lat

373 Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2023/1441 z dnia 10 lipca 2023 r. w sprawie szczegółowych ustaleń dotyczących prowadzenia przez Komisję postępowań na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2560 w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny (Dz.U.UE.L.2023.177.1).

poprzedzających zgłoszenie, które to wkłady mogą należeć do którejkolwiek z kategorii o szczególnym ryzyku zakłócenia rynku (wskazanych w art. 5 ust. 1 lit. a–c i e);

- załączniki, t.j. wszelkie dokumenty potwierdzające otrzymanie wkładów finansowych (umowy, decyzje, pisma, zaświadczenia); a w razie potrzeby – dokumenty grupy kapitałowej, raporty finansowe, analizy dotyczące wpływu wsparcia na realizację zamówienia.

Ponadto:

- w sekcji 4 formularza można wykazać, że oferta nie jest niezasadnie korzystna;
- można wymienić i uzasadnić wszelkie możliwe pozytywne skutki subsydiów dla rozwoju danej subsydiowanej działalności gospodarczej, jak również inne pozytywne skutki w kontekście odpowiednich celów polityki UE.

Jak widać obowiązek dotyczący zakresu notyfikowanych informacji został określony bardzo szeroko. Wśród praktyków podnoszone są opinie, że „zgodność z FSR nakłada duże obciążenie na zasoby wewnętrzne, szczególnie przy identyfikacji zagranicznych wkładów finansowych na poziomie podmiotu, biorąc pod uwagę szeroki zakres wymagań dotyczących powiadamiania oraz fakt, że wymagane informacje zazwyczaj nie są rejestrowane przez standardowe systemy księgowe i sprawozdawcze”³⁷⁴ i dla dużych międzynarodowych korporacji, działających w setkach jurysdykcji, może to być wyzwanie i uciążliwe zadanie³⁷⁵.

Zamawiający niezwłocznie przekazuje zgłoszenia i oświadczenia Komisji – nie bada zatem ich formalnej prawidłowości czy poprawności,

374 C. Carlier, P. Mattiolo, *The Foreign Subsidies Regulation – One Year in Review: Challenges and Ways Ahead*, sprawozdanie z sesji panelu ekspertów, która odbyła się w Brukseli 20.11.2024 r., zorganizowana przez Simmons & Simmons, Uniwersytet Wiedeński, Instytut CELIS oraz Wolters Kluwer z udziałem przedstawicieli Komisji Europejskiej. Cytowana wypowiedź Fernando Íscara Rùlanda, przedstawiciela dużej korporacji z ponad 300 spółkami zależnymi na całym świecie: <https://www.celis.institute/posts-celis-2019/the-foreign-subsidies-regulation-one-year-in-review-challenges-and-ways-ahead> (dostęp: 20.11.2025).

375 <https://www.whitecase.com/law/practices/antitrust-competition/foreign-subsidies-regulation> (dostęp: 20.11.2025).

a przekazuje je w takim stanie, w jakim zostały złożone. Wypełnienie obowiązku notyfikacyjnego już na tym etapie ma bardzo doniosłe znaczenie dla dalszego udziału w postępowaniu, bowiem jeżeli w postępowaniu o wartości co najmniej 250 mln EUR wykonawcy nie dokonają zgłoszenia lub nie złożą oświadczenia, zamawiający wzywa do uzupełnienia tego braku w ciągu 10 dni roboczych. Po bezskutecznym upływie terminu zamawiający może odrzucić taką ofertę lub wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu i zawiadamia o tym Komisję.

Komisja bez zbędnej zwłoki bada treść otrzymanego zgłoszenia – jeśli zgłoszenie jest niepełne, wzywa do uzupełnienia; gdy jest nieuzupełnione – podejmuje decyzję, w której ogłasza, że oferta jest nieprawidłowa. Ponadto w decyzji Komisja zwraca się także do zamawiającego o przyjęcie decyzji odrzucającej taką nieprawidłową ofertę lub wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu (art. 29 ust. 4 FSR).

Na podstawie art. 28 ust. 3 rozporządzenia FSR procedura notyfikacyjna *ex ante* nie dotyczy zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa objętych dyrektywą 2009/81/WE³⁷⁶.

Niezależnie od powyższych obowiązków notyfikacyjnych *ex ante*, sporządzających na przedsiębiorstwach, KE ma prawo, zgodnie z art. 9 FSR, wszcząć postępowanie z własnej inicjatywy (łac. *ex officio*) i pozyskać informacje z dowolnych źródeł, w tym od państw członkowskich, osoby fizycznej lub prawnej albo związku, dotyczące domniemyanych subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny. Narzędzie to pozwala Komisji na kontrolę subsydiów w mniejszych postępowaniach o udzielenie zamówienia i ponadto oznacza, że nawet jeśli przedsiębiorstwo nie poinformuje o wsparciu finansowym otrzymanym od państwa trzeciego (gdyż np. nie przekroczyło progów lub z braku wiedzy), Komisja może sama rozpocząć dochodzenie, gdy ma podejrzenie, że wsparcie

376 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz.U.UE.L.2009.216.76).

takie istnieje i mogło zakłócić konkurencję na rynku UE, co umożliwiło złożenie niezasadnie korzystnej oferty.

Jednakże w przypadku postępowania *ex officio*, w przeciwieństwie do przeglądów *ex ante*, badanie takie jest możliwe dopiero po zakończeniu danego postępowania o udzielenie zamówienia i ogranicza się do udzielonych już zamówień. Ponadto, jak wskazuje art. 9 *in fine* rozporządzenia FSR, skutkiem takich przeglądów nie może być „anulowanie decyzji dotyczącej udzielenia zamówienia ani zakończenia obowiązywania zamówienia”.

Procedura *ex ante* nie może obejmować zamówień obronnych regulowanych dyrektywą 2009/81/WE, natomiast procedura *ex officio* już może zamówienia obronne obejmować³⁷⁷. Ponadto postępowania o udzielenie zamówienia, względem których warunki stosowania art. 346 TFUE³⁷⁸ są spełnione, w ogóle nie są objęte rozporządzeniem FSR (art. 2 pkt 2 lit. c).

W ramach Komisji Europejskiej sprawami związanymi z egzekwowaniem FSR w zamówieniach publicznych zajmuje się DG GROW (Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP)³⁷⁹ i jej wyspecjalizowany organ Dyrekcja FSR – Dyrekcja „K”, która składa się obecnie z trzech jednostek operacyjnych i około 40 urzędników³⁸⁰.

377 Motyw 41 FSR: „Równowaga między rozwojem europejskiego rynku wyposażenia obronnego i wyposażenia związanego z bezpieczeństwem, który jest niezbędny do utrzymania europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego, a ochroną bezpieczeństwa krajowego państw członkowskich wymaga szczególnych przepisów (...). Postępowania o udzielenie zamówienia dotyczące udzielenia takich zamówień nie powinny zatem podlegać wymogom dotyczącym zgłaszania przewidzianym w niniejszym rozporządzeniu. Badanie subsydiów zagranicznych w kontekście takich zamówień powinno jednak być możliwe w ramach przeglądu z urzędu”.

378 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana; Dz.U.UE.C.2016.326.47).

379 Egzekwowaniem FSR w zakresie koncentracji zajmuje się DG COMP.

380 J. Killick, S. Sakellariou-Witt, K. Czapracka i in., *Two years of the EU Foreign Subsidies Regulation – what dealmakers need to know*, <https://www.whitecase.com/insight-alert/two-years-eu-foreign-subsidies-regulation-what-dealmakers-need-know> (dostęp: 12.11.2025).

4. Procedury dochodzeniowe, uprawnienia Komisji po otrzymaniu zgłoszenia i decyzje kończące postępowanie

Komisja Europejska dysponuje dwoma głównymi narzędziami do egzekwowania FSR podczas kontroli zagranicznych wkładów finansowych w ramach: procedury wstępnego przeglądu oraz postępowania szczegółowego.

Wstępny przegląd – skonstruowany jako I faza postępowania (na podobieństwo kontroli koncentracji), powinien być przeprowadzony w ciągu 20 dni roboczych po otrzymaniu pełnego zgłoszenia. Jeżeli Komisja w toku wstępnego przeglądu stwierdzi, że subsydyum zagraniczne nie istnieje albo nie ma wystarczających przesłanek świadczących o faktycznym lub potencjalnym zakłóceniu na rynku wewnętrznym, to zamyka wstępny przegląd, powiadamia przedsiębiorstwo objęte postępowaniem oraz zamawiającego.

Gdy Komisja zamknie wstępny przegląd i otrzyma nowe informacje pozwalające jej podejrzewać, że przedłożone zgłoszenie lub oświadczenie były niepełne lub nie zostały jej przekazane, może ponownie otworzyć wstępny przegląd i zażądać dodatkowych informacji (art. 30 ust. 4 FSR).

Większość przeglądów notyfikowanych subsydiów kończyć się będzie zapewne na I fazie postępowania, bowiem – jak wynika z dotychczasowej praktyki Komisji – koncentruje się ona, po pierwsze, na przetargach o strategicznym znaczeniu (tj. transport, technologie wiatrowe, fotowoltaiczne czy systemy bezpieczeństwa na lotniskach) oraz, po drugie, na kategoriach subsydiów, które mają największą „moc” zakłócającą zgodnie z art. 5 FSR. Statystyki publikowane przez praktyków po dwóch latach obowiązywania FSR wskazują, że stosowanie rozporządzenia FSR przyniosło dużą liczbę powiadomień i w konsekwencji badań w fazie I, ale niski wskaźnik interwencji w fazie II (poniżej 1%) – sześć szczegółowych dochodzeń spośród ponad 200 zgłoszonych koncentracji i 3400 zgłoszeń w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ponad 200 przetargach³⁸¹.

381 <https://www.clearygottlieb.com/news-and-insights/publication-listing/our-response-to-the-commissions-review-of-the-eu-foreign-subsidies-regulation> (dostęp: 1.12.2025).

Gdy na podstawie wstępnego przeglądu Komisja ma wystarczające przesłanki świadczące o tym, że danemu przedsiębiorstwu przyznano subsydlum zagraniczne, które zakłóca rynek wewnętrzny, przyjmuje decyzję o wszczęciu postępowania szczegółowego (przesuwając tym samym postępowanie do fazy II). W decyzji tej Komisja podsumowuje stosowne aspekty faktyczne i prawne oraz uwzględnia wstępną ocenę istnienia subsydlum zagranicznego oraz faktycznego lub potencjalnego zakłócenia na rynku wewnętrznym, powiadamia przedsiębiorstwo objęte postępowaniem oraz państwa członkowskie i daną instytucję zamawiającą. Publikuje w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej ogłoszenie, w którym zaprasza do składania opinii na piśmie w wyznaczonym terminie.

W postępowaniu szczegółowym Komisja przeprowadza dalszą ocenę subsydlum zagranicznego i dąży do uzyskania wszelkich informacji, które uzna za niezbędne. FSR przyznaje Komisji szeroki zakres uprawnień dochodzeniowych w celu gromadzenia niezbędnych informacji, w tym:

- wnioski o udzielenie informacji do przedsiębiorstw i państw trzecich,
- badania rynkowe konkretnych sektorów lub rodzajów subsydiów,
- przesłuchania osób fizycznych i prawnych,
- przeprowadzanie kontroli przedsiębiorstw³⁸² i ich związków na terytorium państwa członkowskiego, a także na terytorium państwa trzeciego (gdy brak sprzeciwu państwa),
- obowiązek współpracy z Komisją – brak współpracy w skrajnych przypadkach może doprowadzić do zakazu udzielenia zamówienia i odrzucenia oferty przez zamawiającego (art. 16 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 2 FSR).

382 Zob. Postanowienie sądu z 12.08.2024 r., T-284/24 R, Nuctech Warsaw Company Limited i Nuctech Netherlands przeciwko Komisji (Dz.U.UE.C.2024.5824) w sprawie o zawieszenie wykonania decyzji Komisji Europejskiej z dnia 16 kwietnia 2024 r. nakładającej na przedsiębiorstwo działające w sektorze systemów wykrywania zagrożeń obowiązek poddania się kontroli na podstawie art. 14 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2560 (FS.100068 – MARE), gdzie sąd oddalił wniosek.

Istotnym wzmocnieniem uprawnień Komisji jest domniemanie otrzymania korzyści zagranicznej, gdy przedsiębiorstwo nie przekazało informacji niezbędnych do ustalenia, czy dany wkład finansowy stanowi dla niego korzyść (art. 16 ust. 3 FSR).

Postępowanie szczegółowe powinno zakończyć się w ciągu 110 dni od daty otrzymania pełnego zgłoszenia. Okres ten może zostać przedłużony jednokrotnie o 20 dni roboczych.

W ramach tej fazy postępowania Komisja przeprowadza test bilansujący (art. 6 FSR) polegający na badaniu negatywnych skutków zakłóceń subsydiów na rynku w porównaniu z ich pozytywnymi skutkami dla rozwoju danej subsydiowanej działalności gospodarczej na rynku wewnętrznym i innych pozytywnych skutków tego subsydium – szersze pozytywne skutki w odniesieniu do odpowiednich celów polityki i celów Unii. Wobec lakoniczności uregulowania art. 6 FSR nie jest jasne, jak będzie przeprowadzany taki test równoważenia się skutków subsydium, którego wynik ma istotne znaczenie dla stwierdzenia zakłócania rynku lub jego niestwierdzenia i wydania decyzji o niezgłaszaniu sprzeciwu. Komisja ma tu znaczną swobodę dyskrecjonalną, zwłaszcza w odniesieniu do nieostrych przesłanek „celów polityki Unii” czy „celów Unii”³⁸³.

Postępowanie szczegółowe może zakończyć się jedną z następujących podstawowych, merytorycznych decyzji Komisji:

- Decyzją o niezgłaszaniu sprzeciwu (art. 31 ust. 3 FSR) – gdy obawy o zakłócaniu rynku przez subsydium się nie potwierdzą lub pozytywne skutki subsydium przeważają nad zakłóceniem na rynku.
- Decyzją nakładającą zobowiązania (art. 31 ust. 1 FSR) – gdy KE stwierdzi, że dane subsydium zagraniczne zakłóca rynek wewnętrzny oraz przedsiębiorstwo proponuje zobowiązania, które Komisja uzna za odpowiednie i właściwe, aby całkowicie

383 Test ten został skrytykowany przez niemieckie stowarzyszenie branżowe Bundesverband der Deutschen Industrie, które argumentowało, że tolerowanie „subsidiów z państw trzecich zakłócających konkurencję ze względu na obecne, ogólne cele polityczne UE ani nie chroni konkurencji, ani nie promuje «równych warunków działania»”, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12621-Handel-i-inwestycje-przeciwdzialanie-zakloceniom-powodowanym-przez-dotacje-zagraniczne/F870458_pl (dostęp: 12.11.2025).

i skutecznie zaradzić zakłóceniu. Decyzja ta nadaje zobowiązaniom wiążący charakter dla przedsiębiorstwa. Decyzję akceptującą zwrot subsydium zagranicznego, zgodnie z art. 7 ust. 6, uznaje się za decyzję nakładającą zobowiązania. Komisja monitoruje wykonanie zobowiązań.

- Decyzją zakazującą udzielenia zamówienia (art. 31 ust. 2 FSR) – gdy KE stwierdzi, że dane subsydium zagraniczne zakłóca rynek wewnętrzny, powodując możliwość złożenia niezasadnie korzystnej oferty, a dany wykonawca nie proponuje zobowiązań lub gdy Komisja uznaje, że zaproponowane zobowiązania nie są odpowiednie ani wystarczające do całkowitego i skutecznego zaradzenia zakłóceniom. W następstwie tej decyzji zamawiający odrzuca ofertę wykonawcy, którego ona dotyczy.

Podczas wstępnego przeglądu i postępowania szczegółowego wszystkie kroki proceduralne w postępowaniu o udzielenie zamówienia mogą być kontynuowane, z wyjątkiem udzielenia zamówienia. Jeżeli natomiast Komisja nie przyjmie decyzji w mającym zastosowanie terminie lub nie rozpocznie przeglądu, zamówienie może zostać udzielone dowolnemu wykonawcy, w tym wykonawcy przedkładającemu zgłoszenie.

Zgodnie z motywem 53 rozporządzenia FSR zakaz udzielenia zamówienia powinien mieć zastosowanie wyłącznie w wyjątkowych przypadkach, „gdy nie można uzasadnić korzystnego charakteru oferty korzystającej z subsydiów zagranicznych innymi czynnikami”. W toku kontroli subsydiów zagranicznych w zamówieniach publicznych Komisja nie może stosować środków tymczasowych, aby utrzymać konkurencję na rynku wewnętrznym i zapobiec nieodwracalnej szkodzie (art. 12 ust. 2 FSR). Powyższy katalog decyzji Komisji obowiązuje także w postępowaniu podjętym *ex officio*.

5. Grzywny i okresowe kary pieniężne w kontekście zamówień publicznych

Niedopełnienie obowiązków nałożonych przez FSR – celowo lub nieumyślnie – może skutkować nałożeniem przez Komisję w drodze decyzji

sankcji administracyjnych. Jak wskazano w motywie 32 FSR, sankcje te powinny być o „wystarczająco odstrasżającym charakterze”.

Katalog sankcji oraz powodów i przesłanek możliwości ich nałożenia został wskazany w art. 17 FSR. Przewiduje on dwie podstawowe formy:

- grzywna jednorazowa – od 1% do 10% łącznego obrotu przedsiębiorcy w poprzednim roku obrotowym, w zależności od naruszenia, lub
- okresowa kara pieniężna – do 5% średniego łącznego dziennego obrotu za każdy dzień trwania naruszenia.

Wysokość sankcji zależy od rodzaju i powagi naruszenia. Może się też różnić w zależności od tego, czy dotyczy koncentracji, udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub naruszenia obowiązku współpracy. Ustalając wysokość sankcji, Komisja bierze pod uwagę charakter, wagę i czas trwania naruszenia, z uwzględnieniem zasad proporcjonalności.

Komisja może w postępowaniach dotyczących zamówień publicznych stosować sankcje administracyjne z art. 17 FSR, a ponadto szczegółowe uregulowanie dotyczące sankcji tylko w zamówieniach publicznych zamieszczone w art. 33 FSR pozwala na nałożenie na przedsiębiorstwa grzywny:

- nieprzekraczającej 1% ich łącznego obrotu w poprzedzającym roku obrotowym, w przypadku gdy celowo lub przez zaniedbanie przekazali w zgłoszeniu lub oświadczeniu, lub w ich uzupełnieniu niepoprawne lub wprowadzające w błąd informacje;
- nieprzekraczającej 10% ich łącznego obrotu w poprzedzającym roku obrotowym, w przypadku gdy celowo lub przez zaniedbanie wykonawcy ci nie zgłosili zagranicznych wkładów finansowych, obeszli lub próbowali obejść wymogi dotyczące zgłaszania.

6. Funkcjonowanie FSR w zamówieniach publicznych i praktyka Komisji

W szeregu opracowań dotyczących funkcjonowania FSR po dwóch latach jego obowiązywania ocenia się, że obecnie jest to jedno z najostrejszych narzędzi egzekwowania prawa w UE, które zyskuje na znaczeniu

wraz z napięciami geopolitycznymi zmieniającymi globalne inwestycje i handel³⁸⁴.

O wadze i znaczeniu FSR dla regulatora świadczy także treść listów misyjnych wystosowanych przez Przewodniczącą KE Ursulę von der Leyen do nowych wiceprzewodniczących wykonawczych odpowiedzialnych za egzekwowanie FSR. W liście do Stéphana Séjourné, wiceprzewodniczącego wykonawczego do spraw dobrobytu przemysłowego i strategii (któremu podlega DG GROW), wskazała, że UE „stoi przed wieloma nowymi wyzwaniami, od wzmożonej – a czasem nieuczciwej – konkurencji zagranicznej, po bardziej ograniczony dostęp do rynków zewnętrznych, a także zagrożenia dla naszego bezpieczeństwa gospodarczego. (...) twoja aktywność powinna umożliwić priorytetowe traktowanie produktów europejskich w zamówieniach publicznych w określonych strategicznych sektorach i technologiach”³⁸⁵.

Szczególnie zaś jest to widoczne w liście misyjnym do Teresy Ribery, wiceprzewodniczącej wykonawczej ds. czystej, sprawiedliwej i konkurencyjnej transformacji (podlega jej Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji – DG COMP), w którym wyraźnie wskazano, że „naszym celem musi być zapewnienie równych szans, zapewnienie przedsiębiorstwom zachęt do inwestowania, innowacji i rozwoju. Polityka konkurencji powinna również odzwierciedlać rosnące znaczenie odporności w obliczu zagrożeń geopolitycznych i innych zagrożeń dla łańcuchów dostaw oraz nieuczciwej konkurencji w postaci subsydiów. (...). Będziesz współpracować z innymi członkami Kolegium w celu energicznego egzekwowania rozporządzenia w sprawie subsydiów zagranicznych, w tym poprzez proaktywne identyfikowanie najbardziej problematycznych praktyk, które mogą prowadzić do zakłóceń konkurencji”³⁸⁶.

384 J. Killick, S. Sakellariou-Witt, K. Czapracka i in., *Two years of the EU...*, op. cit.

385 Ursula von der Leyen, Lettre de Mission: Stéphane Séjourné, 17 września 2024 r., https://commission.europa.eu/document/download/6ef52679-19b9-4a8d-b7b2-cb99eb384eca_fr?filename=Mission%20letter%20Sejourne%20-%20FR.pdf (dostęp: 12.12.2025).

386 Ursula von der Leyen, Mission Letter: Teresa Ribera Rodríguez, 17 września 2024, https://commission.europa.eu/document/download/5b1aaee5-681f-470b-9fd5-aeel4e106196_en?filename=Mission%20letter%20-%20RIBERA.pdf (dostęp: 12.12.2025).

Przewodnicząca KE oczekuje zatem „energicznego egzekwowania” rozporządzenia FSR, co przekładać się może na większą liczbę spraw rozpoznawanych w II fazie (dochodzeń szczegółowych), a także postępowań podejmowanych przez Komisję z urzędu, które budzą największą obawę przedsiębiorstw jako nieprzewidywalne.

Kierunek ten został potwierdzony przez T. Ribery w wypowiedziach prasowych, gdzie wskazała, że w ramach rozporządzenia FSR będzie więcej postępowań. Dodała także, że spodziewa się, iż sektory, w których rośnie zainteresowanie inwestycjami zagranicznymi w UE (takie jak nowoczesne branże: chemikalia, farmaceutyka, samochody i akumulatory), będą poddane kontroli³⁸⁷.

W podobnym duchu brzmiała jej wypowiedź podczas przemówienia inauguracyjnego OECD Global Forum on Competition 1 grudnia 2025 r.: „Rynki się rozwijają i kwestie takie jak prawa antymonopolowe, stosowanie subsydiów oraz niektóre z naszych najważniejszych różnic odgrywają rolę. Te wydarzenia mają znaczenie i musimy uważnie obserwować realną gospodarkę, aby zrozumieć, jak naprawdę funkcjonują rynki. (...). Jako egzekutorzy pomagamy kształtować rynki, które nagradzają wysiłek, kreatywność i sprawiedliwość. Rynki, na których firmy mogą odnosić sukces dzięki zasługom, a nie przywilejom”³⁸⁸.

W odpowiedzi na tę unijną strategię Ministerstwo Handlu Chińskiej Republiki Ludowej przeprowadziło własne ustalenia, stwierdzając, że „w dochodzeniach Komisji w zakresie FSR dotyczące Chin występuje wiele nierozsądnych praktyk, które powodują ograniczenia i utrudniają dostęp do produktów, usług i inwestycji chińskich przedsiębiorstw, zagrażając konkurencyjności chińskich przedsiębiorstw i ich produktów na rynku UE. W związku z tym Minister Handlu ChRL ustalił, zgodnie z prawem, że odpowiednie praktyki dotyczące dochodzeń FSR UE stanowią bariery handlowe i inwestycyjne”. Zapowiedziano, że zostaną podjęte środki, takie jak prowadzenie konsultacji dwustronnych, w celu

387 Wypowiedź T. Ribery dla „Financial Times”, <https://www.ft.com/content/94a637a4-5b8f-479c-bc15-a862feb751d8> (dostęp: 10.11.2025).

388 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_2869 (dostęp: 13.11.2025).

zwrócenia uwagi strony europejskiej na dostosowanie lub zmiany odpowiednich praktyk, aby zapewnić otwarte, sprawiedliwe, niedyskryminujące i przewidywalne środowisko dla chińskich przedsiębiorstw do inwestowania i działalności w Europie³⁸⁹.

Skalę oddziaływania rozporządzenia FSR odzwierciedla także fakt, że w ocenie skutków regulacji FSR prognozowano roczny wpływ wszystkich zgłoszeń i oświadczeń na poziomie 30 rocznie, natomiast już w pierwszym roku jego obowiązywania wpłynęło ok. 1300 zgłoszeń i oświadczeń od oferentów w ramach postępowań o zamówienie publiczne³⁹⁰. Aby sprostać temu wyzwaniu, 1 marca 2024 roku Komisja utworzyła Dyрекcję FSR – Dyрекcję „K” – w ramach DG GROW.

Komisja dotychczas wszczęła tylko kilka postępowań szczegółowych w sprawach z zakresu zamówień publicznych, dlatego trudno jest jeszcze mówić o jakiejś utrwalonej praktyce kontroli subsydiów z państw trzecich. Pierwsze z postępowań dotyczyło przetargu ogłoszonego przez instytucję zamawiającą z Bułgarii na dostawy pociągów elektrycznych, a także powiązanych usług w zakresie utrzymania i szkolenia personelu. Wartość zamówienia to ok. 349 mln EUR. Ofertę złożyła oraz dokonała zgłoszenia zagranicznych wkładów finansowych spółka CRRC Qingdao Sifang Locomotive Co., Ltd. – spółka zależna CRRC Corporation, chińskiego państwowego producenta pociągów. Komisja uznała za uzasadnione wszczęcie szczegółowego postępowania wyjaśniającego, ponieważ istniały wystarczające przesłanki wskazujące na to, że przedsiębiorstwu temu przyznano subsydia zagraniczne, które zakłóca rynek wewnętrzny, i mogło ono złożyć niezasadnie korzystną ofertę. CRRC Qingdao Sifang Locomotive (strona badana) otrzymała w zagranicznych wkładach finansowych co najmniej 1,745 mld EUR, czyli pięć razy więcej niż wynosiła

389 Konferencja prasowa MOFCOM z 9 stycznia 2025 r., https://english.mofcom.gov.cn/News/PressConference/art/2025/art_f85575c40d154cefb91368ef096af75.html (dostęp: 10.11.2025).

390 <https://www.clearytradewatch.com/2025/02/the-eu-foreign-subsidies-regulation-2024-in-review-and-predictions-for-2025> (dostęp: 12.11.2025).

wartość jej oferty³⁹¹ i oferta CRRC była blisko dwa razy tańsza niż oferta jej hiszpańskiego rywala, Talgo³⁹².

Kolejne dwa postępowania II fazy zostały wszczęte przez Komisję w ramach otwartego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, wszczętego przez instytucję zamawiającą z Rumunii – Societatea PARC FOTOVOLTAIC ROVINARI EST S.A., o wartości ok. 375 mln EUR na projekt, budowę i eksploatację parku fotowoltaicznego w Rumunii, częściowo finansowany ze środków Funduszu Modernizacyjnego UE. Komisja wydała dwie decyzje o wszczęciu postępowań szczegółowych wobec dwóch konsorcjów wykonawców:

- Konsorcjum Grupy ENEVO i LONGi Solar Technologie GmbH. Grupa ENEVO, lider konsorcjum, jest rumuńskim dostawcą usług inżynierskich i konsultingowych. LONGi Solar Technologie GmbH jest nowo utworzoną niemiecką spółką zależną należącą w całości do LONGi Green Energy Technology Co., Ltd, która jest głównym dostawcą rozwiązań fotowoltaicznych, notowanym na giełdzie w Hongkongu. Komisja uznała, że istnieją po stronie przedsiębiorstw konsorcjum subsydia w postaci: dotacji rządowych, zwrotów podatków i zachęt podatkowych oraz udostępnienia finansowania, które przyniosły stronie badanej korzyści pozwalającej jej złożyć korzystną ofertę (choć Komisja nie podaje tu konkretnych kwot)³⁹³.
- Konsorcjum Shanghai Electric UK Co. Ltd. i Shanghai Electric Hong Kong International Engineering Co. Ltd. są światowymi

391 Skrócone zawiadomienie dotyczące wszczęcia szczegółowego postępowania wyjaśniającego w sprawie FSP.100147 na podstawie art. 10 ust. 3 lit. d) rozporządzenia (UE) 2022/2560 (C/2024/1913), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202401913 (dostęp: 12.11.2025).

392 A. Kulińska, *Rozporządzenie w sprawie subsydiów w praktyce: pierwsze przypadki i pierwsze wnioski*, <https://codozasady.pl/p/rozporzadzenie-w-sprawie-subsydiow-zagranicznych-w-praktyce-pierwsze-przypadki-i-pierwsze-wnioski> (dostęp: 15.10.2025).

393 Skrócone zawiadomienie dotyczące wszczęcia szczegółowego postępowania wyjaśniającego w sprawie FSP.100151, na podstawie art. 10 ust. 3 lit. d) rozporządzenia (UE) 2022/2560 (C/2024/2830), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202402830 (dostęp: 12.11.2025).

dostawcami rozwiązań przemysłowych w zakresie energii, produkcji i integracji wywiadu cyfrowego. Obie firmy są w 100% własnością i są kontrolowane przez Shanghai Electric Group Co. Ltd. – przedsiębiorstwo państwowe z Chin. Komisja uznała, że istnieją po stronie przedsiębiorstw konsorcjum subsydia w postaci: dotacji rządowych, zwrotów podatków, zachęt podatkowych, udostępnienia finansowania, a także sprzedaży towarów i usług w wysokości co najmniej 546 mln EUR, które przyniosły stronie badanej korzyści pozwalające jej złożyć opłacalną ofertę. KE zauważyła, że potencjalne zagraniczne subsydia były znacznie wyższe niż wartość zamówienia publicznego wynoszącego 375 milionów EUR³⁹⁴.

Konsorcja te wycofały swoje oferty z postępowania w Rumunii, wobec czego Komisja zamknęła postępowania³⁹⁵.

Z informacji pochodzących z Komisji wynika, że po wszczęciu postępowania *ex officio*, dokonanych kontrolach w Polsce i Holandii³⁹⁶ oraz oddalonym przez sąd wniosku o zastosowanie środków tymczasowych i zawieszenia wykonania decyzji nakładającej obowiązek poddania się kontroli³⁹⁷, Komisja zdecydowała 11 grudnia 2025 r. o wszczęciu szczegółowego dochodzenia mającego na celu ocenę – na podstawie rozporządzenia FSR – działalności Nuctech w zakresie produkcji i sprzedaży systemów wykrywania zagrożeń (TDS) oraz świadczenia powiązanych

394 Skrócone zawiadomienie dotyczące wszczęcia szczegółowego postępowania wyjaśniającego w sprawie FSP. 100154, na podstawie art. 10 ust. 3 lit. d) rozporządzenia (UE) 2022/2560 (C/2024/2832), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C:202402832> (dostęp: 12.11.2025).

395 Komisja Europejska, *Statement by Commissioner Breton on withdrawal of LONGi Solar Technologie GmbH and Shanghai Electric from public procurement following the Commission's opening of an investigation under the Foreign Subsidies Regulation*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/statement_24_2570/STATEMENT_24_2570_EN.pdf (dostęp: 12.11.2025).

396 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_24_2247 (dostęp: 12.11.2025).

397 Postanowienie prezesa Sądu z 12.08.2024 r., Nuctech Warsaw Company Limited i Nuc-tech Netherlands przeciwko Komisji, sprawa T-284/24 R, (Dz.U.UE.C.2024.5824).

usług w UE. Komisja miała wstępne obawy, że Nuctech mógł otrzymać zagraniczne subsydia, które mogłyby zakłócić rynek wewnętrzny UE.

Nuctech ma siedzibę w Chińskiej Republice Ludowej (ChRL) i jest częścią grupy Tsinghua Tongfang, która jest pośrednio kontrolowana przez ChRL i aktywnie działa w zastosowaniach technologii jądrowych wykorzystywanych m.in. w TDS, przemyśle informacyjnym oraz w zakresie oszczędzania energii i ochrony środowiska. Na podstawie wstępnego dochodzenia ustalono, że szereg środków przyznanych przez ChRL dla Nuctech może stanowić zagraniczne subsydia, przybierające formę dotacji, preferencyjnych środków podatkowych w przypadku dostaw dużych TDS oraz świadczenia usług związanych z TDS oraz preferencyjnego finansowania w formie pożyczek, co może zakłócać rynek wewnętrzny. Komisja miała wstępne obawy, że zagraniczne subsydia mogły poprawić pozycję konkurencyjną Nuctech na rynku wewnętrznym i negatywnie wpłynąć na konkurencję. Mogło to nastąpić poprzez oferowanie przez Nuctech w umowach przetargowych cen i warunków – w przypadku dostaw dużych TDS oraz świadczenia usług związanych z TDS – którym inni gracze rynku nie mogą rozsądnie dorównać³⁹⁸.

Podsumowanie

Wprowadzenie do unijnego prawa instrumentu pozwalającego na kontrolę subsydiów dla przedsiębiorstw pochodzących z państw spoza Unii Europejskiej było regulacją oczekiwaną, aby zapewnić równość działania na rynku wewnętrznym i zapobiegać nieuczciwej konkurencji przedsiębiorstw z krajów z kontrolowaną przez państwo gospodarką (zwłaszcza z Bliskiego Wschodu i Azji Południowo-Wschodniej, a przede wszystkim Chin), które stają się coraz bardziej obecne w handlu

398 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 poz. 1691), Rozdział 1, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/skrocone-zawiadomienie-dotyczace-wszczecia-postepowania-szczegolowego-w-72559961> (dostęp: 12.12.2025).

międzynarodowym i które wykazują silne aspiracje do dominacji w tym obszarze³⁹⁹.

Wskazuje się ponadto, że rozporządzenie FSR domyka system przepisów regulujących szeroko pojętą ochronę konkurencji i stanowi jej czwarty filar obok przepisów antykartelowych, kontroli koncentracji oraz regulacji kontroli pomocy publicznej z państw UE⁴⁰⁰. Przedsiębiorstwa działające w kluczowych obszarach, takich jak infrastruktura (np. transport, technologie wiatrowe czy fotowoltaiczne), oraz w sektorach strategicznych powinny spodziewać się większej uwagi ze strony KE, ponieważ będzie ona szczególnie zainteresowana zrozumieniem wpływu subsydiów na przedsiębiorstwa posiadające aktywa strategiczne, takie jak: infrastruktura krytyczna, innowacyjne technologie, półprzewodniki, sztuczna inteligencja czy chemikalia, farmaceutyki, samochody i akumulatory. FSR nakłada duże obciążenie na przedsiębiorstwa przy identyfikacji zagranicznych wkładów finansowych, a zazwyczaj nie są one rejestrowane przez standardowe systemy księgowo i sprawozdawcze. Konieczne jest zatem wdrożenie narzędzi do monitorowania wkładów finansowych w przedsiębiorstwach. Niektóre duże kancelarie już oferują takie narzędzia, stając się liderami usług prawniczych dla dużych transgranicznych korporacji.

Komisja uruchomiła usługę konsultacji przed zgłoszeniem, której celem jest przygotowanie do przeprowadzenia wstępnego przeglądu subsydiów zagranicznych w kontekście ogłoszonego postępowania o udzielenie zamówienia, co ma usprawnić kontrolę. Komisja ma też opracować wytyczne dotyczące rozporządzenia w sprawie subsydiów zagranicznych, w których mają być wyjaśnione pojęcia techniczne, m.in.: stosowanie testu bilansującego (zgodnie z art. 6 rozporządzenia FSR), korzystanie przez Komisję z uprawnienia do żądania uprzedniego zgłoszenia zagranicznych wkładów finansowych otrzymanych przez wykonawcę

399 J. Blockx, *The proposal for an EU Regulation on foreign subsidies distorting the internal market: how will it impact corporate mergers and acquisitions?*, <https://ssrn.com/abstract=3936624> (dostęp: 1.12.2025).

400 F. Malte, *The EU's new Foreign Subsidy Regulation on collision course with the WTO*, „Common Market Law Review”, 2023, 60(4), s. 925–958.

w kontekście postępowania o udzielenie zamówienia zgodnie z art. 29 ust. 8 rozporządzenia FSR oraz oceny zakłócenia w świetle postępowania o udzielenie zamówienia, o którym mowa w art. 27 rozporządzenia FSR.

Na podstawie art. 469a i art. 617a i n.) Prezes Urzędu Zamówień Publicznych został wyznaczony do wykonywania zadań państwa członkowskiego w zakresie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny, określonych w rozporządzeniu 2022/2560.

Bibliografia

Literatura

- Blockx J., *The proposal for an EU Regulation on foreign subsidies distorting the internal market: how will it impact corporate mergers and acquisitions?*, <https://ssrn.com/abstract=3936624> (dostęp: 1.12.2025).
- Bujalski R., *Subsydia zagraniczne zakłócające rynek wewnętrzny*, LEX 2023.
- Carlier C., Mattiolo P., *The Foreign Subsidies Regulation – One Year in Review: Challenges and Ways Ahead*, <https://www.celis.institute/posts-celis-2019/the-foreign-subsidies-regulation-one-year-in-review-challenges-and-ways-ahead/> (dostęp: 1.12.2025).
- Friton P., Klasse M., Yukins Ch.R., *The EU Foreign Subsidies Regulation: Implications for Public Procurement and Some Collateral Damage*, https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2919&context=faculty_publications (dostęp: 16.10.2025).
- Killick J., Sakellariou-Witt S., Czapracka K. i in., *Two years of the EU Foreign Subsidies Regulation – what dealmakers need to know*, <https://www.whitetease.com/insight-alert/two-years-eu-foreign-subsidies-regulation-what-dealmakers-need-know> (dostęp: 12.11.2025).
- Królak A., *Rozporządzenie FSR i jego stosowanie w zamówieniach publicznych*, <https://www.linkedin.com/pulse/rozporzadzenie-fsr-i-jego-stosowanie-w-zamowieniach-adam-krolak-gufdf> (dostęp: 10.03.2025).
- Kulińska A., *Rozporządzenie w sprawie subsydiów w praktyce: pierwsze przypadki i pierwsze wnioski*, <https://codozasady.pl/p/>

rozporządzenie-w-sprawie-subsydiow-zagranicznych-w-praktyce-pierwsze-przypadki-i-pierwsze-wnioski (dostęp: 15.10.2025).

Malte F., *The EU's new Foreign Subsidy Regulation on collision course with the WTO*, „Common Market Law Review”, 2023, 60(4).

Semeniuk P., *Koncepcja jednego organizmu gospodarczego w prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2015.

Akty prawne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz.U.UE.L.2009.216.76).

Rozporządzenia Komisji (UE) 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.U.UE.L.187/1).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2560 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny (Dz.U.UE.L.2022.330.1).

Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2023/1441 z dnia 10 lipca 2023 r. w sprawie szczegółowych ustaleń dotyczących prowadzenia przez Komisję postępowań na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2560 w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny (Dz.U.UE.L.2023.177.1).

Rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz.U.UE.L.2023.2831).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 poz. 1691), Rozdział 1, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/skrocone-zawiadomienie-dotyczace-wszczecia-postepowania-szczegolowego-w-72559961> (dostęp: 12.12.2025).

Orzecznictwo

Postanowienie prezesa Sądu z 12.08.2024 r., Nuctech Warsaw Company Limited i Nuc-tech Netherlands przeciwko Komisji, T-284/24 R, (Dz.U.UE.C.2024.5824).

Wyrok TSUE z 14.07.1972 r., Imperial Chemical Industries przeciwko Komisji, sprawa C-48/69, curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-48/69 (dostęp: 14.09.2025).

Wyrok TSUE z 10.01.2006 r., Ministero dell'Economia e delle Finanze przeciwko Cassa di Risparmio di Firenze SpA i in., sprawa C-222/04, LEX 226073.

Wyrok TSUE z 16.12.2010 r., AceaElectrabel Produzione SpA przeciwko Komisji, sprawa C-480/09, LEX nr 670870.

Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 19 lipca 2016 r. (Dz.U.UE.C.262.1).

Inne materiały

Komisja Europejska, *Statement by Commissioner Breton on withdrawal of LONGi Solar Technologie GmbH and Shanghai Electric from public procurement following the Commission's opening of an investigation under the Foreign Subsidies Regulation*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/statement_24_2570/STATEMENT_24_2570_EN.pdf (dostęp: 12.11.2025).

Skrócone zawiadomienie dotyczące wszczęcia szczegółowego postępowania wyjaśniającego w sprawie FSP.100147 na podstawie art. 10 ust. 3 lit. d) rozporządzenia (UE) 2022/2560 (C/2024/1913), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202401913 (dostęp: 12.11.2025).

Skrócone zawiadomienie dotyczące wszczęcia szczegółowego postępowania wyjaśniającego w sprawie FSP. 100151, na podstawie art. 10 ust. 3 lit. d) rozporządzenia (UE) 2022/2560 (C/2024/2830), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202402830 (dostęp: 12.11.2025).

Ursula von der Leyen, Lettre de Mission: Stéphane Séjourné, 17 września 2024 r., https://commission.europa.eu/document/download/6ef52679-19b9-4a8d-b7b2-cb99eb384eca_fr?filename=Mission%20letter%20Sejourne%20-%20FR.pdf (dostęp: 12.12.2025).

Ursula von der Leyen, Mission Letter: Teresa Ribera Rodríguez, 17 września 2024, https://commission.europa.eu/document/download/5b1aaee5-681f-470b-9fd5-aeel4e106196_en?filename=Mission%20letter%20-%20RIBERA.pdf (dostęp: 12.12.2025).

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_129 (dostęp: 12.09.2025).

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_24_2247 (dostęp: 12.11.2025).

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12621-Handel-i-inwestycje-przeciwdzialanie-zaklocceniom-powodowanym-przez-dotacje-zagraniczne/F870458_pl (dostęp: 12.11.2025).

https://english.mofcom.gov.cn/News/PressConference/art/2025/art_f85575c40d154cefb91368ef096af75.html (dostęp: 10.11.2025).

<https://www.clearytradewatch.com/2025/02/the-eu-foreign-subsidies-regulation-2024-in-review-and-predictions-for-2025> (dostęp: 12.11.2025).

<https://www.ft.com/content/94a637a4-5b8f-479c-bc15-a862feb751d8> (dostęp: 10.11.2025).

<https://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,32408584,ich-strategia-opiera-sie-na-naszym-niezdecydowaniu-chinskie.html> (dostęp: 20.11.2025).

www.whitecase.com/law/practices/antitrust-competition/foreign-subsidies-regulation (dostęp: 20.11.2025).

IZABELA WYSOCKA

Uniwersytet SWPS

ORCID: 0000-0001-5810-2438

**DOCHODZENIE KAR UMOWNYCH
PRZEZ JEDNOSTKI SEKTORA FINANSÓW
PUBLICZNYCH A MOŻLIWOŚCI
UGODY – SKUTECZNOŚĆ
NEGOCJACJI I OPTIMALIZACJA
INTERESU PUBLICZNEGO**

DOI 10.26399/978-83-60694-82-4/i.wysocka

Wstęp

Dochodzenia kar umownych przez jednostki sektora finansów publicznych to jedno z najbardziej złożonych zagadnień na styku prawa cywilnego, prawa zamówień publicznych oraz regulacji dotyczących dyscypliny finansów publicznych. Kara umowna, jako instytucja prawa prywatnego uregulowana w art. 483–485 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (k.c.)⁴⁰¹, pełni w obrocie gospodarczym istotne funkcje: kompensacyjną, stymulacyjną oraz represyjną. W kontekście zamówień publicznych jej znaczenie jest szczególne – stanowi podstawowy instrument zabezpieczenia prawidłowego wykonania umowy przez wykonawcę⁴⁰².

Paradoks sytuacji prawnej jednostek sektora finansów publicznych polega na tym, że z jednej strony, dyscyplinując wykonawców, przewidują w umowach kary umowne, z drugiej zaś – napotykają znaczące trudności przy podejmowaniu decyzji o ich miarkowaniu lub rezygnacji z części roszczeń w drodze ugody. Obawa przed odpowiedzialnością z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych prowadzi do zjawiska, które można określić mianem „efektu mrozącego” – troska

401 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1061 ze zm.).

402 Por. wyrok KIO z 11.11.2008 r., KIO/UZP 1203/08, LEX nr 471975.

o uniknięcie zarzutu niedochodzenia należności skłania zamawiających do podejmowania decyzji, które niekoniecznie są optymalne z punktu widzenia interesu publicznego⁴⁰³. Przełomem w podejściu do problematyki ugód w sektorze publicznym było wprowadzenie z dniem 1 czerwca 2017 r. art. 54a do ustawy o finansach publicznych (u.f.p.)⁴⁰⁴. Przepis ten stworzył wyraźną podstawę prawną dla zawierania ugód przez jednostki sektora finansów publicznych w sprawach spornych należności cywilnoprawnych. Jednakże, jak pokazuje praktyka, sama zmiana legislacyjna nie rozwiązała wszystkich problemów – zamawiający nadal wykazują daleko idącą ostrożność w korzystaniu z tej możliwości⁴⁰⁵.

Istotnym uzupełnieniem ram prawnych są Rekomendacje Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (PGRP) dotyczące postępowania w zakresie polubownego rozwiązywania sporów, których druga, znacząco rozbudowana edycja została opublikowana w listopadzie 2025 r.⁴⁰⁶ Dokument ten, konsultowany z Biurem Dyscypliny Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów, Najwyższą Izbą Kontroli, Urzędem Zamówień Publicznych oraz Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, stanowi kompleksowy przewodnik dla jednostek sektora publicznego w zakresie polubownego rozwiązywania sporów. Obecny stan prawny, mimo postępu dokonanego w ostatnich latach, nadal nie zapewnia odpowiedniego balansu między ochroną interesu publicznego a racjonalnością ekonomiczną działań podejmowanych przez zamawiających.

1. Możliwość zawarcia ugody przez jednostki sektora finansów publicznych

Ugoda, zdefiniowana w art. 917 k.c., jest umową, przez którą strony czynią sobie wzajemne ustępstwa w zakresie istniejącego między nimi stosunku

403 M. Jaworska (red.), D. Grześkowiak-Stojek, J. Jarnicka i in., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2022, komentarz do art. 436 Pzp, Legalis 2025.

404 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530).

405 Por. Rekomendacje Prokuraturii Generalnej RP dotyczące postępowania w zakresie polubownego rozwiązywania sporów, listopad 2025 r., s. 6–7.

406 Ibidem, s. 1.

prawnego w celu uchylenia niepewności co do roszczeń wynikających z tego stosunku lub zapewnienia ich wykonania albo uchylenia sporu istniejącego lub mogącego powstać. Istotą ugody jest zatem kompromis – każda ze stron rezygnuje z części swoich roszczeń lub twierdzeń w zamian za uzyskanie pewności prawnej. Przed wprowadzeniem art. 54a Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zawieranie ugód przez jednostki sektora finansów publicznych budziło poważne kontrowersje. Brak wyraźnej podstawy prawnej, w połączeniu z rygorystycznym brzmieniem przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, skutecznie zniechęcał zamawiających do polubownego rozwiązywania sporów⁴⁰⁷. Ustępstwa poczynione w ramach ugody mogły bowiem zostać zakwalifikowane jako niedochodzenie należności w pełnej wysokości, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴⁰⁸.

Artykuł 54a u.f.p., wprowadzony Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności⁴⁰⁹, stanowi, że jednostka sektora finansów publicznych może zawrzeć ugodę w sprawie spornej należności cywilnoprawnej w przypadku dokonania oceny, że skutki ugody są dla tej jednostki lub odpowiednio Skarbu Państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego⁴¹⁰.

Przepis wprowadza dwie kluczowe przesłanki dopuszczalności zawarcia ugody. Po pierwsze, musi ona dotyczyć spornej należności cywilnoprawnej – a zatem takiej, co do której istnienia lub wysokości powstał między stronami spór wymagający rozstrzygnięcia. Jako przykład spornej należności cywilnoprawnej Rekomendacje Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wskazują karę umowną w przypadku, gdy dłużnik

407 Szerzej: <https://www.kancelaria-csw.pl/ugoda-z-podmiotem-sektora-finansow-publicznych> (dostęp: 17.01.2026).

408 Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1020).

409 Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. z 2017 r. poz. 933).

410 Art. 54a ust. 1 u.f.p.

kwestionuje podstawy do jej naliczenia lub wysokość⁴¹¹. Po drugie, skutki ugody muszą być korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego. Przepis posługuje się pojęciem „prawdopodobnego wyniku postępowania sądowego”, a nie „pewnego” czy „oczekiwanego” wyniku. Jest to świadomy zabieg ustawodawcy, który uwzględnia inherentną niepewność związaną z każdym postępowaniem sądowym. Ocena musi zatem obejmować analizę ryzyka procesowego, w tym prawdopodobieństwa miarkowania kary umownej przez sąd na podstawie art. 484 § 2 k.c.

Natomiast art. 54a ust. 2 u.f.p. wymaga, aby ocena skutków ugody nastąpiła w formie pisemnej, z uwzględnieniem okoliczności sprawy, w szczególności zasadności spornych żądań, możliwości ich zaspokojenia i przewidywanego czasu trwania oraz kosztów postępowania sądowego albo arbitrażowego. Katalog okoliczności podlegających ocenie ma charakter otwarty, na co wskazuje użycie zwrotu „w szczególności”. Rekomendacje PGRP rozwijają te wymagania, wskazując, że ocena powinna uwzględniać również takie czynniki, jak: sytuacja majątkowa dłużnika i realne możliwości wyegzekwowania należności, koszty obsługi prawnej postępowania sądowego, wartość pieniądza w czasie, ryzyka związane z apelacją i ewentualną skargą kasacyjną, a także szeroko rozumiane koszty społeczne długotrwałego sporu.

Równoległe z wprowadzeniem art. 54a u.f.p. znowelizowano ustawę o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (u.o.n.d.f.p.), dodając przepisy wyłączające odpowiedzialność za zawarcie ugody zgodnej z przepisami prawa. Zgodnie z art. 5 ust. 4 u.o.n.d.f.p. nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych wykonanie ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej zawartej zgodnie z przepisami prawa. Analogiczne wyłączenia wprowadzono w art. 11 ust. 2 u.o.n.d.f.p. (dotyczącym wydatków ze środków publicznych) oraz art. 15 ust. 2 u.o.n.d.f.p. (dotyczącym zaciągania lub zmiany zobowiązań). Konstrukcja tych przepisów jest istotna – wyłączenie odpowiedzialności następuje wówczas, gdy ugoda została zawarta „zgodnie z przepisami prawa”. Oznacza to, że jednostka sektora finansów publicznych, która

411 Rekomendacje Prokuraturii Generalnej..., op. cit., s. 9.

zamierza skorzystać z ochrony przewidzianej w tych przepisach, musi wykazać, że dochowała wymogów określonych w art. 54a u.f.p., w szczególności że sporządziła pisemną ocenę skutków ugody⁴¹².

Rekomendacje Prokuraturii Generalnej RP dotyczące postępowania w zakresie polubownego rozwiązywania sporów z listopada 2025 r. stanowią drugą, znacząco rozbudowaną edycję tego dokumentu. W stosunku do wersji z 2021 r. zawierają one szczegółowy model postępowania przy zawieraniu ugód, obejmujący pięć etapów: monitoring, rekomendację, negocjacje, analizę korzyści oraz zawarcie ugody⁴¹³.

Pierwsza i fundamentalna rekomendacja brzmi: „Nie bój się podjąć próby polubownego rozwiązania sporu, jeżeli istnieje ryzyko przegranej w sądzie”⁴¹⁴. PGRP podkreśla, że poddanie sporu pod rozstrzygnięcie sądu powinno być poprzedzone wnikliwą oceną możliwości polubownego rozwiązania konfliktu. Dokument zawiera również szczegółowe wskazówki dotyczące przygotowania do negocjacji, w tym opracowania instrukcji negocjacyjnej oraz powołania zespołu negocjacyjnego⁴¹⁵. Rekomendacje PGRP wskazują, że art. 54a u.f.p. ma zastosowanie symetryczne – zarówno gdy jednostka sektora finansów publicznych jest wierzycielem (np. dochodzi kar umownych), jak i gdy jest dłużnikiem (np. wykonawca dochodzi od niej wynagrodzenia za prace dodatkowe)⁴¹⁶. Jest to istotne spostrzeżenie, które rozszerza zakres praktycznego zastosowania przepisu.

2. Obowiązek dochodzenia kar umownych

Zgodnie z art. 42 ust. 5 u.f.p. jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do

⁴¹² Ibidem, s. 17–20.

⁴¹³ Ibidem, s. 15–23.

⁴¹⁴ Ibidem, s. 5.

⁴¹⁵ Ibidem, s. 15–17.

⁴¹⁶ Ibidem, s. 10.

wykonania zobowiązania. Przepis ten formułuje ogólny obowiązek aktywnego działania w celu realizacji przysługujących jednostce roszczeń.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest, stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 2 u.o.n.d.f.p., niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. Literalna wykładnia tego przepisu mogłaby prowadzić do absurdalnych wniosków – jednostka sektora finansów publicznych byłaby zobowiązana do dochodzenia każdej należności w pełnej wysokości, bez względu na okoliczności sprawy, koszty postępowania czy szanse powodzenia. Orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych słusznie odrzuciło taką wykładnię, przyjmując, że przy ocenie, czy doszło do naruszenia, należy uwzględnić całokształt okoliczności sprawy⁴¹⁷.

Kluczowe znaczenie dla analizowanej problematyki ma instytucja miarkowania kary umownej, uregulowana w art. 484 § 2 k.c. Przepis ten stanowi, że jeżeli zobowiązanie zostało w znacznej części wykonane, dłużnik może żądać zmniejszenia kary umownej. To samo dotyczy przypadku, gdy kara umowna jest rażąco wygórowana. Miarkowanie kary umownej jest tradycyjnie zaliczane do tzw. prawa sędziowskiego – to sąd, na wniosek dłużnika, może dokonać redukcji kary do odpowiedniego poziomu⁴¹⁸. Powstaje jednak pytanie, czy jednostka sektora finansów publicznych może samodzielnie, bez udziału sądu, dokonać miarkowania kary w drodze ugody z dłużnikiem.

W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się na dwie podstawowe przesłanki miarkowania. Pierwsza z nich – wykonanie zobowiązania w znacznej części – odnosi się do sytuacji, gdy dłużnik zasadniczo wywiązał się ze swoich obowiązków, a kara została naliczona za stosunkowo niewielkie uchybienia. Przykładowo, jeżeli wykonawca zrealizował 95% zakresu robót terminowo i prawidłowo, a opóźnienie dotyczyło jedynie marginalnej

⁴¹⁷ Orzeczenie GKO z 29.10.2012 r., BDF1/4900/92/92/12/2423, LEX nr 129706.

⁴¹⁸ Wyrok SA w Krakowie z 3.11.2017 r., I ACa 608/17, LEX nr 2428756.

części świadczenia, naliczenie pełnej kary umownej może być uznane za nieadekwatne. Druga przesłanka – rażące wygórowanie kary – wymaga porównania wysokości kary z rozmiarem poniesionej lub grożącej szkody. Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Katowicach, „rażące wygórowanie, jako okoliczność uzasadniająca miarkowanie kary umownej, musi być postrzegane jako porównanie rozmiaru poniesionej szkody w wyniku naruszenia zobowiązania w stosunku do wysokości zastrzeżonej kary umownej”.

Odpowiedź na pytanie o dopuszczalność samodzielnego miarkowania przez zamawiającego dał Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w wyroku z dnia 28 maja 2021 r.⁴¹⁹ Organ uznał, że „ugoda pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, w wyniku której dochodzi do miarkowania kar umownych, nie stanowi zmiany umowy zawartej w reżimie prawa zamówień publicznych i nie jest sprzeczna z art. 144 ust. 1 Pzp. z 2004 r. (obecnie art. 454–455 Pzp z 2019 r.). Sąd przychylił się do poglądu Prokuraturii Generalnej, zgodnie z którym ugoda dotycząca wysokości kar umownych naliczonych na skutek nienależytego wykonania zobowiązania nie zmienia postanowień umowy – wzajemne ustępstwa poczynione w ugodzie nie ingerują w postanowienia samej umowy, a modyfikują zobowiązanie powstałe na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania kontraktu”⁴²⁰.

Argumentacja NSA zasługuje na pełną aprobatę. Sąd trafnie wskazał, że skoro kara umowna może zostać zmiarkowana wyrokiem sądu, to kwestia ta może zostać objęta również ugodą sądową lub pozasądową. Stanowisko, zgodnie z którym miarkowanie kar umownych może być dokonane wyłącznie w postępowaniu sądowym, nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa oraz pozostaje w sprzeczności z przeważającym obecnie prymatem pozasądowego sposobu rozwiązywania sporów.

W doktrynie dopuszcza się możliwość samodzielnego miarkowania kar umownych przez jednostki samorządu terytorialnego. R. Szostak

419 Wyrok NSA z 28.05.2021 r., I GSK 1785/18, LEX nr 3196970.

420 Stanowisko Prokuraturii Generalnej z 20.04.2020 r., wydane na podstawie art. 15 ustawy o PGRP, przywołane w wyroku NSA z 28.05.2021 r., I GSK 1785/18, LEX nr 3196970.

wskazał, że wyjątkowo dopuszczalne jest miarkowanie zastrzeżonych kar umownych przez jednostkę sektora finansów publicznych, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności sprawy⁴²¹. Pogląd ten znajduje oparcie w postulatcie spójności systemu prawa – skoro sąd może zmiarować karę, a ugoda sądowa wywołuje takie same skutki jak wyrok, to nie ma uzasadnionych przeszkód, by strony same doszły do analogicznego rezultatu w drodze ugody pozasądowej. Orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej (GKO) podkreśla, że podstawowym warunkiem odpowiedzialności za czyn polegający na niedochodzeniu należności jest w ogóle istnienie wierzytelności, która mogłaby być dochodzona⁴²². Jeżeli zatem zachodzą przesłanki miarkowania kary umownej (kara jest rażąco wygórowana lub zobowiązanie zostało w znacznej części wykonane), dochodzenie pełnej kwoty kary może być zakwestionowane jako nadużycie prawa w rozumieniu art. 5 k.c.⁴²³

Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przewiduje okoliczności wyłączające odpowiedzialność, które mogą mieć znaczenie przy ocenie decyzji o niedochodzeniu kar umownych w pełnej wysokości. Artykuł 27 u.o.n.d.f.p. stanowi, że nie jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych działanie lub zaniechanie, którego przedmiotem są środki publiczne, jeżeli ich wysokość nie przekracza kwoty przeciętnego wynagrodzenia. Ponadto art. 28 u.o.n.d.f.p. wyłącza odpowiedzialność, gdy stopień szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych jest znikomy.

3. Kara umowna a odszkodowanie na gruncie Prawa zamówień publicznych

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Pzp)⁴²⁴ wprowadziła istotne zmiany w zakresie regulacji kar umownych. Zgodnie

⁴²¹ R. Szostak, *Gospodarka finansowa i zamówienia publiczne a kontrola w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Kontrola Państwowa”, 2010, 6(335), s. 6.

⁴²² Orzeczenie GKO z 26.11.2019 r., BDF1.4800.99.2018, LEX nr 2867789.

⁴²³ Wyrok SA w Katowicach z 28.09.2010 r., V ACa 267/10, LEX nr 785538.

⁴²⁴ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. 2024 poz. 1320 ze zm.).

z art. 436 pkt 3 wspomnianej ustawy umowa w sprawie zamówienia publicznego zawiera postanowienia określające łączną maksymalną wysokość kar umownych, których mogą dochodzić strony. Jest to element obligatoryjny każdej umowy o zamówienie publiczne. Przepisy Pzp ani k.c. nie określają jednak górnego limitu kar umownych.

W pierwotnej wersji projektu nowej ustawy przewidywano, że łączna maksymalna wysokość kar umownych nie może przekroczyć 20% wartości netto umowy⁴²⁵. Rozwiązanie to zostało jednak zakwestionowane w toku prac legislacyjnych i ostatecznie zrezygnowano z wprowadzenia ustawowego limitu, pozostawiając tę kwestię uznaniu zamawiającego.

Krajowa Izba Odwoławcza (KIO) wielokrotnie wypowiadała się na temat dopuszczalnej wysokości limitu kar umownych. W wyroku z dnia 22 sierpnia 2023 r.⁴²⁶ Izba uznała, że ustalenie łącznej maksymalnej wysokości kar umownych na poziomie 100% wynagrodzenia netto wykonawcy stanowi nadużycie ze strony zamawiającego i narusza zasady współzycia społecznego. Nakazała także zamawiającemu obniżenie limitu do poziomu nieprzekraczającego 30% wartości wynagrodzenia brutto wykonawcy⁴²⁷. W praktyce udzielania zamówień publicznych limity kar umownych wahają się zwykle od 10% do 30% wartości umowy⁴²⁸. Urząd Zamówień Publicznych rekomenduje, by zamawiający, konstruując projektowane postanowienia umowy, miał na względzie, że wysokość kary umownej nie powinna prowadzić do nieuzasadnionego wzbogacenia czy naruszenia zasady proporcjonalności⁴²⁹.

425 Por. uzasadnienie projektu ustawy – Prawo zamówień publicznych, druk sejmowy nr 3624, Sejm VIII kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/4735A24782F36B5DC12584350055ABB1/%24File/3624.pdf> (dostęp: 17.01.2026).

426 Wyrok KIO z 22.08.2023 r., KIO 2327/23, LEX nr 3602542.

427 Ibidem.

428 Por. E. Gawdzik, *Łączna maksymalna wysokość kar umownych w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej i praktyce zamówień publicznych*, „Monitor Zamówień Publicznych”, 2025, 227, <https://www.monitor-zamowien.pl/arttykul/laczna-maksymalna-wysokosc-kar-umownych-w-orzecznictwie-krajowej-izby-odwolawczej-i-praktyce-zamowien-publicznych> (dostęp: 17.01.2026).

429 H. Nowak, M. Winiarz (red.), *Prawo Zamówień Publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023.

Kara umowna w prawie polskim pełni funkcję zryczałtowanego odszkodowania *ex contractu*⁴³⁰. Zgodnie z art. 484 § 1 k.c. w razie niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania kara umowna należy się wierzycielowi w zastrzeżonej na ten wypadek wysokości bez względu na wysokość poniesionej szkody. Przepis ten wyraźnie odrywa wysokość kary od rzeczywistej szkody – kara należy się nawet wówczas, gdy wierzyciel nie poniósł żadnej szkody⁴³¹.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy podstawowe funkcje kary umownej: kompensacyjną, stymulacyjną oraz represyjną. Funkcja kompensacyjna przejawia się w tym, że kara umowna stanowi surogat odszkodowania – wierzyciel jest zwolniony z obowiązku wykazywania wysokości poniesionej szkody. Funkcja stymulacyjna polega na mobilizowaniu dłużnika do prawidłowego wykonania zobowiązania poprzez groźbę sankcji majątkowej. Funkcja represyjna wyraża się w ukaraniu dłużnika za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania.

Orzecznictwo KIO podkreśla szczególne znaczenie funkcji prewencyjnej i stymulacyjnej kary umownej w zamówieniach publicznych. W wyroku z dnia 11 listopada 2008 r. Izba wskazała, że kara umowna ma mobilizować wykonawcę do prawidłowego i terminowego wykonania zobowiązania⁴³². Zamawiający publiczni, dysponując środkami publicznymi, mają szczególny interes w zapewnieniu należytego wykonania umów. Należy jednak pamiętać, że kara umowna, choć należna niezależnie od wysokości szkody, nie powinna prowadzić do nieuzasadnionego wzbogacenia wierzyciela. Jak trafnie wskazał Sąd Apelacyjny w Katowicach, „kara umowna jest surogatem odszkodowania, zastrzeżonym w określonej wysokości i nie może prowadzić do nieuzasadnionego wzbogacenia wierzyciela”. Zasada ta ma szczególne znaczenie w zamówieniach publicznych, gdzie zamawiający nie powinien traktować kar umownych jako dodatkowego źródła dochodu. Zgodnie z art. 484 § 1 zd. 2 k.c.

430 Wyrok SN z 27.06.2000 r., I CKN 791/98, OSNC 2000, nr 12, poz. 228, LEX nr 50891.

431 Wyrok SN z 6.11.2003 r., III CZP 61/03, OSNC 2004, nr 9, poz. 140, OSNC 2004/5/69.

432 Wyrok KIO z 11.11.2008 r., KIO/UZP 1203/08, LEX nr 471975.

żądanie odszkodowania przenoszącego wysokość zastrzeżonej kary nie jest dopuszczalne, chyba że strony inaczej postanowiły. Oznacza to, że co do zasady kara umowna ma charakter wyłączny – wierzyciel nie może dochodzić odszkodowania uzupełniającego. Jednak strony mogą przewidzieć w umowie tzw. karę zaliczalną, która umożliwia dochodzenie odszkodowania przewyższającego karę umowną.

Artykuł 433 Pzp wprowadza katalog klauzul abuzywnych – postanowień umownych, które nie mogą być zawarte w umowie o zamówienie publiczne. Co do kar umownych – przepis zakazuje m.in. naliczania kar umownych za opóźnienie, chyba że jest to uzasadnione okolicznościami lub zakresem zamówienia, naliczania kar za zachowania wykonawcy niezwiązane bezpośrednio z przedmiotem umowy lub jej prawidłowym wykonaniem, a także naliczania kar za okoliczności, za które wyłączną odpowiedzialność ponosi zamawiający.

Dział X Pzp (art. 591–595) wprowadził kompleksową regulację dotyczącą pozasądowego rozwiązywania sporów w zamówieniach publicznych. Zgodnie z art. 591 ust. 1 Pzp w sprawie majątkowej, w której zawarcie ugody jest dopuszczalne, każda ze stron umowy w przypadku sporu wynikającego z zamówienia publicznego może złożyć wniosek o przeprowadzenie mediacji lub inne polubowne rozwiązanie sporu. Przepis ten *expressis verbis* wskazuje, że ugoda jest preferowanym sposobem rozwiązywania sporów wynikających z realizacji umów o zamówienie publiczne. Artykuł 594 ust. 3 Pzp odsyła do art. 54a u.f.p., potwierdzając, że zawieranie ugód przez jednostki sektora finansów publicznych w sprawach zamówień publicznych podlega tym samym zasadom co inne ugody w spornych należnościach cywilnoprawnych.

Podsumowanie

Obecny stan prawa, tj. art. 54a u.f.p., znowelizowane przepisy u.o.n.d.f.p. oraz dział X Pzp, tworzy wystarczające podstawy prawne dla zawierania ugód przez jednostki sektora finansów publicznych w sprawach dotyczących kar umownych. Wyrok NSA z dnia 28 maja 2021 r. ostatecznie

potwierdził, że miarkowanie kar umownych w drodze ugody nie stanowi niedopuszczalnej zmiany umowy o zamówienie publiczne⁴³³. Rekomendacje PGRP z listopada 2025 r. stanowią cenne uzupełnienie ram prawnych, oferując szczegółowy model postępowania przy zawieraniu ugód. Dokument ten, wypracowany w konsultacji z kluczowymi organami kontrolnymi, powinien dawać zamawiającym pewność, że postępowanie zgodne z rekomendacjami minimalizuje ryzyko odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych⁴³⁴. Rekomendacje PGRP zostały skonsultowane z Biurem Dyscypliny Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów, Najwyższą Izbą Kontroli, Urzędem Zamówień Publicznych oraz Centralnym Biurem Antykorupcyjnym. Taka szeroka konsultacja oznacza, że organy te akceptują przedstawione w dokumencie podejście do problematyki ugód, co powinno przekładać się na praktykę kontrolną.

Pomimo tych pozytywnych zmian praktyka pokazuje, że zamawiający nadal wykazują znaczną ostrożność w korzystaniu z możliwości polubownego rozwiązywania sporów. „Efekt mrożący” nie został całkowicie wyeliminowany – świadomość potencjalnej odpowiedzialności dyscyplinarnej nadal skłania wielu zamawiających do bezrefleksyjnego dochodzenia kar umownych w pełnej wysokości, nawet gdy rachunek ekonomiczny przemawia za zawarciem ugody. Przyczyny tego stanu rzeczy są złożone. Po pierwsze, zamawiający często nie dysponują odpowiednimi narzędziami analitycznymi do przeprowadzenia rzetelnej oceny skutków ugody. Po drugie, brakuje utrwalonej praktyki w tym zakresie – niewiele jednostek sektora finansów publicznych wykształciło wewnętrzne procedury dotyczące polubownego rozwiązywania sporów. Po trzecie, osoby odpowiedzialne za podejmowanie decyzji często preferują „bezpieczną” opcję dochodzenia należności w pełnej wysokości, przenosząc odpowiedzialność za ewentualne miarkowanie na sąd.

Dla zapewnienia właściwego balansu między ochroną interesu publicznego a racjonalnością ekonomiczną działań jednostek sektora

433 Wyrok NSA z 28.05.2021 r., I GSK 1785/18, LEX nr 3227136.

434 Rekomendacje Prokuratury Generalnej..., op. cit., s. 3–4.

finansów publicznych zasadne wydaje się rozważenie kilku zmian legislacyjnych.

Po pierwsze, wskazane byłoby wprowadzenie do u.o.n.d.f.p. wyraźnego przepisu stanowiącego, że zawarcie ugody po przeprowadzeniu oceny zgodnej z art. 54a u.f.p. stanowi realizację obowiązku racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, a nie jego naruszenie. Obecne brzmienie przepisów, choć pozwala na taką wykładnię, nie jest wystarczająco jednoznaczne. Celowe także byłoby doprecyzowanie art. 54a u.f.p. poprzez wskazanie przykładowych okoliczności, które mogą uzasadniać uznanie ugody za „korzystniejszą” od postępowania sądowego. Oprócz już wymienionych w przepisie (zasadność żądań, możliwości zaspokojenia, czas i koszty postępowania) warto byłoby wyraźnie wskazać na ryzyko procesowe związane z miarkowaniem kary umownej przez sąd oraz koszty społeczne długotrwałego sporu⁴³⁵.

Po drugie, rozważenia wymaga wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia analizy możliwości polubownego rozwiązania sporu przed skierowaniem sprawy na drogę sądową – przynajmniej dla zamówień o wartości przekraczającej określony próg. Artykuł 593 Pzp wprowadza już pewne wymogi w tym zakresie, jednak dotyczą one jedynie obowiązku informacyjnego w pozwie lub odpowiedzi na pozew.

Po trzecie, zasadne wydaje się wprowadzenie do Pzp maksymalnego ustawowego limitu kar umownych. Brak takiego limitu prowadzi do sytuacji, w których zamawiający ustalają kary na poziomie przekraczającym jakiegokolwiek racjonalne uzasadnienie. Limit na poziomie 30% wartości wynagrodzenia, ukształtowany w orzecznictwie KIO, mógłby zostać przyjęty jako rozwiązanie ustawowe⁴³⁶. Także pożądane byłoby wyraźne uregulowanie w Pzp, że miarkowanie kary umownej w drodze ugody nie stanowi zmiany umowy w rozumieniu art. 454–455 Pzp. Choć teza ta znajduje potwierdzenie w orzecznictwie NSA, jej ustawowe utrwalenie wyeliminowałoby wątpliwości i zwiększyło pewność prawną zamawiających⁴³⁷.

435 Rekomendacje Prokuraturii Generalnej..., op. cit., s. 17–20.

436 Wyrok KIO z 22.08.2023 r., KIO 2327/23, LEX nr 3602542.

437 Stanowisko Prokuraturii Generalnej..., op. cit.

W końcu rozważenia wymaga stworzenie mechanizmów wsparcia dla jednostek sektora finansów publicznych przy podejmowaniu decyzji o zawarciu ugody. Mogłoby to obejmować obowiązek konsultacji z PGRP dla spraw przekraczających określoną wartość, opracowanie wzorcowych procedur wewnętrznych czy też organizację szkoleń dla osób odpowiedzialnych za zawieranie umów⁴³⁸.

Bibliografia

Literatura

- Gawdzik E., *Łączna maksymalna wysokość kar umownych w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej i praktyce zamówień publicznych*, „Monitor Zamówień Publicznych”, 2025, 227, <https://www.monitor-zamowien.pl/artukul/laczna-maksymalna-wysokosc-kar-umownych-w-orzecznictwie-krajowej-izby-odwolawczej-i-praktyce-zamowien-publicznych> (dostęp: 17.01.2026).
- Jaworska M. (red.), Grześkowiak-Stojek D., Jarnicka J. i in., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Legalis 2025.
- Nowak H., Winiarz M. (red), *Prawo Zamówień Publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023.
- Szostak R., *Gospodarka finansowa i zamówienia publiczne a kontrola w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Kontrola Państwowa”, 2010, 6(335).

Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1020).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530).

438 Rekomendacje Prokuraturii Generalnej..., op. cit., s. 26–28.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. z 2017 r. poz. 933).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

Orzecznictwo

Orzeczenie GKO z 29.10.2012 r., BDF1/4900/92/92/12/2423, LEX nr 129706.

Orzeczenie GKO z 26.11.2019 r., BDF1.4800.99.2018, LEX nr 2867789.

Wyrok KIO z 11.11.2008 r., KIO/UZP 1203/08, LEX nr 471975.

Wyrok KIO z 22.08.2023 r., KIO 2327/23, LEX nr 3602542.

Wyrok NSA z 28.05.2021 r., I GSK 1785/18, LEX nr 3196970.

Wyrok NSA z 28.05.2021 r., I GSK 1785/18, LEX nr 3227136.

Wyrok SA w Katowicach z 28.09.2010 r., V ACa 267/10, LEX nr 785538.

Wyrok SA w Krakowie z 3.11.2017 r., I ACa 608/17, LEX nr 2428756.

Wyrok SN z 27.06.2000 r., I CKN 791/98, OSNC 2000, nr 12, poz. 228, LEX nr 50891.

Wyrok SN z 6.11.2003 r., III CZP 61/03, OSNC 2004, nr 9, poz. 140, OSNC 2004/5/69.

Inne materiały

Rekomendacje Prokuraturii Generalnej RP dotyczące postępowania w zakresie polubownego rozwiązywania sporów, listopad 2025 r.

Stanowisko Prokuraturii Generalnej z dnia 20.04.2020 r., wydane na podstawie art. 15 ustawy o PGRP, przywołane w wyroku NSA z dnia 28.05.2021 r., I GSK 1785/18.

Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo zamówień publicznych, druk sejmowy nr 3624, Sejm VIII kadencji <https://orka.sejm.gov.pl/Druki-8ka.nsf/0/4735A24782F36B5DC12584350055ABB1/%24File/3624.pdf> (dostęp: 17.01.2026).

<https://www.kancelaria-csw.pl/ugoda-z-podmiotem-sektora-finansow-publicznych> (dostęp: 17.01.2026).



ISBN 978-83-60694-82-4

9 788360 694824