

Instytucja „self-cleaning” w polskim prawie zamówień publicznych

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Rozdział I. Pojęcie zamówień publicznych

§ 1. Wprowadzenie

Instytucja¹ *self-cleaning*² oraz procedura jej przeprowadzenia stanowią szczególnie sposób oceny rzetelności wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego. Dlatego dla pełnego omówienia zagadnień związanych z jej zastosowaniem i przebiegiem procedury, w świetle zasady równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji niezbędne jest wprowadzenie w problematykę zamówień publicznych, stanowiącą również tło dla dalszych rozważań. Konieczne jest zdefiniowanie, czym są zamówienia publiczne, dokonanie analizy celów i funkcji, jakie pełnią, zasad, jakim podlegają, a także omówienie charakteru norm prawnych kształtujących system zamówień publicznych. Powyższe zagadnienia stanowią przedmiot badań tej części pracy.

Środki finansowe, które przeznaczone są przez państwo na realizację zadań publicznych, stanowią największy udział w gospodarce każdego kraju, przyczyniając się do jego rozwoju³. Dlatego realizacja zamówienia publicznego nie może nastąpić w sposób dowolny i niekontrolowany. W tym celu stwo-

¹ Przez instytucję prawną – według *J. Wróblewskiego* – należy rozumieć środek prawny, poprzez który istnieje możliwość celowego wpływania na zachowanie jednostki w społeczeństwie, umożliwiającą sterowanie szeregiem zjawisk społecznych, dla osiągnięcia założonego celu. Koniecznymi elementami korzystania z instytucji prawnych są: racjonalne tworzenie prawa, racjonalne stosowanie prawa przez odpowiednie organy państwa oraz racjonalną realizację prawa lub w ujęciu szerszym – sposoby korzystania z uprawnień przyznanych podmiotom, zob. *tenże*, Wstęp do prawoznawstwa, s. 90–91.

² Określana również jako „samooczyszczenie”.

³ Wartość zamówień udzielanych w procedurach przewidzianych w PZP to ok. 274,80 mld zł w 2022 r., 184,60 mld zł w 2021 r., 183,50 mld zł w 2020 r., 198,90 mld zł w 2019 r., 202,10 mld zł w 2018 r., 163,20 mld zł w 2017 r. [Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2022 r., s. 18, <https://www.gov.pl/attachment/948688e5-38b2-4ed2-bc10-5189bb2ed0d8> (dostęp: 7.9.2025 r.)]; uzasadnienie do rządowego projektu ustawy – Prawo zamówień publicznych, Sejm VIII kadencji, Druk sejmowy Nr 3624, s. 2.

rzony został system reguł pozwalających na weryfikację zasadności wyboru wykonawcy, któremu zostanie udzielone zamówienie publiczne. Instrumentami zapewniającymi realizację tego celu są właśnie zamówienia publiczne, które oparte na sformalizowanym systemie prawnym oraz regułach gospodarki rynkowej, przy zachowaniu uczciwej konkurencji oraz równego traktowania oferentów, gwarantują wybór rzetelnego wykonawcy⁴.

Istotnym elementem tej części pracy jest analiza celów i funkcji zamówień publicznych, rozumianych przede wszystkim jako pozytywne następstwa w sferze ogólnogospodarczej, społecznej i ekologicznej, prowadzące do ochrony interesu publicznego, wskazujące na ewolucję i zmianę w sposobie ich postrzegania⁵. Począwszy od zapewnienia niedyskryminującego dostępu wykonawców do ubiegania się o zamówienie publiczne, oszczędnego i efektywnego wydatkowania środków publicznych, przeciwdziałania korupcji, pomocy wybranym gałęziom prawa, walki z bezrobociem, wspomagania regionów zafacowanych gospodarczo, integrację społeczną, wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, zamówieniom publicznym przypadła kluczowa rola w realizacji unijnej strategii „Europa 2020”⁶. Opierała się ona na nowoczesnym postrzeganiu zamówień publicznych w kontekście realizacji celów strategicznych, związanych z trzema czynnikami, tj. środowiskiem, społeczeństwem oraz innowacyjnością – określanymi mianem strategicznych lub zrównoważonych zamówień publicznych⁷. W wyniku ewolucji celów zamówień publicznych została ustanowiona m.in. instytucja *self-cleaning*, która realizuje założenia racjonalizacji wydatków publicznych oraz wspiera udział małych i średnich przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych. Cele te wypracowywane są poprzez stworzenie mechanizmów pozwalających na ubieganie się o zamówienie publiczne wykonawców, wobec których zaistniały podstawy wykluczenia, a których udział w zamówieniach nie zagraża właściwemu wydatkowaniu środków publicznych – z uwagi na podjęte przez nich odpowiednie kroki naprawcze i prewencyjne. Działania podejmowane w ramach *self-cleaning* przyczyniają się również do ograniczania zjawisk korupcyjnych.

⁴ P. Kubik, E. Frymak, Procedury przetargowe, s. 12; A. Banaszewska, Skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, s. 28.

⁵ M. Szydło, Prawna koncepcja zamówienia publicznego, s. 2; A. Banaszewska, Skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, s. 32.

⁶ Komunikat Komisji Europejskiej z 3.3.2010 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/AUTO/?uri=celex:52010DC2020> (dostęp: 7.9.2025 r.).

⁷ Zob. B. Neamtu, D.C. Dragos, Sustainable Public Procurement, s. 92; P. Nowicki, Aksjologia, s. 25.

Kolejny przedmiot badań analizowany w tej części pracy dotyczy zasad udzielania zamówień, tj. reguł i norm, którym należy przypisać znaczenie podstawowe w całym systemie prawa zamówień publicznych⁸. Mają one szeroki zasięg oddziaływania i przenikają każde postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, bez względu na jego rodzaj oraz zastosowany tryb. Zasady kierowane są do zamawiającego, który jako organizator postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przygotowuje i przeprowadza postępowanie oraz udziela zamówienia publicznego. W przypadku wątpliwości interpretacyjnych przepisy prawa zamówień publicznych należy interpretować zgodnie z tymi zasadami⁹.

Ważnym elementem tej części pracy jest również omówienie charakteru norm prawnych kształtujących rynek zamówień publicznych. Przedstawiono tu podział systemu prawa na prawo prywatne i prawo publiczne. W jego obszarze następuje formułowanie twierdzeń i wniosków odnoszących się do problematyki prawa zamówień publicznych jako regulacji całościowej, wyodrębnionej ze względu na jej przedmiot. Zaprezentowano różne stanowiska przedstawicieli doktryny – podnoszących argumenty za przynależnością prawa zamówień publicznych do prawa publicznego, ale również stanowiska przeciwnie, opowiadające się za przynależnością prawa zamówień publicznych do prawa prywatnego.

§ 2. Istota prawa zamówień publicznych

Ustalenie istoty prawa według A. Rosminiego polega na wyjaśnieniu sensu terminu „prawo”, przez co doprowadzi się do poznania idei lub natury prawa¹⁰. Prawo, w jego egzystencjalnym sensie, jest bytem idealnym oraz moralnym, tzn. takim, który stanowi powinność określonego postępowania. Byt idealny zawiera się w idei, natomiast moralny wyrażony jest powinnością działania¹¹.

Prawo zamówień publicznych ściśle powiązane jest z funkcjonowaniem polityki finansowej państwa. Jego powinnością jest prowadzenie racjonalnej

⁸ K. Opalek, J. Wróblewski, Zagadnienia teorii prawa, s. 92; J. Nowacki, Z. Tobor, Wstęp do prawoznawstwa, 1994, s. 90, 92; J. Wróblewski, Zagadnienia teorii, s. 259.

⁹ M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, Prawo zamówień publicznych, s. 105, 167.

¹⁰ A. Rosmini, O istocie prawa, s. 43.

¹¹ Tamże, s. 390–395.

gospodarki¹², polegającej na nabyciu dóbr i usług niezbędnych dla skutecznej realizacji zadań publicznych, finansowanych ze środków publicznych¹³, a także realizacją polityki budżetowej¹⁴. Środki te winny być wydatkowane zgodnie z ekonomicznymi przesłankami, gwarantującymi osiągnięcie najlepszych efektów związanych z realizacją zamówienia w stosunku do jego ceny lub kosztu, tj. zgodnie z zasadą *best value for money*¹⁵.

W procesie gospodarczym największym inwestorem, a zarazem nabywcą, jest państwo. Środki finansowe, którymi ono dysponuje, a które przeznaczone są na realizację zadań publicznych, stanowią największy udział w gospodarce każdego kraju, przyczyniając się do jego rozwoju¹⁶. Zasoby te muszą być go-

¹² Szerzej: J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy*.

¹³ R. Szostak, *O spójności nowego prawa zamówień publicznych*, s. 10.

¹⁴ A. Panasiuk, *Cele zamówień publicznych*; E. *Przeszło*, *Kontrola udzielania zamówień publicznych*, s. 23.

¹⁵ P. Nowicki, *Aksjologia*, s. 285.

¹⁶ Według Prezesa UZP przybliżona wartość rynku zamówień publicznych, uwzględniająca również zamówienia udzielane na podstawie wyłączeń z obowiązku stosowania PZP wyniosła łącznie: ok. 698,3 mld zł w 2022 r. [Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2022 r., s. 19, <https://www.gov.pl/attachment/948688e5-38b2-4ed2-bc10-5189bb2ed0d8> (dostęp: 26.8.2025 r.)], 297,8 mld zł w 2021 r. [Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2021 r., <https://www.gov.pl/attachment/e0b4f6bb-d9b4-41eabb8d-d255cabd8147> (dostęp: 26.8.2025 r.)], w 2020 r. – ok. 281 mld zł [Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2020 r., s. 27, <https://www.gov.pl/attachment/b728a24b-1797-4c0c-beec-ef326c806dab> (dostęp: 26.8.2025 r.)], w 2019 r. było to ok. 289,8 mld [Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2019 r., <https://www.gov.pl/attachment/708230de-2fae-4f34-9a0d-a241923a3d25> (dostęp: 26.8.2025 r.)], w 2018 r. – 202,1 mld zł [Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2018 r., s. 28, <https://www.gov.pl/attachment/11aaee04-9775-4650-8d62-d2feb3f4e22c> (dostęp: 26.8.2025 r.)], a w 2017 r. – 163,2 mld zł [Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2017 r., <http://uzp.bip.gov.pl/fobjects/download/417714/Sprawozdanie-Urzedu-Zamowien-Publicznych-za-2017-r.pdf.html> (dostęp: 26.8.2025 r.)], co stanowi ok. 8,93% PKB brutto w 2022 r., ok. 7,04% PKB w 2021 r. (ww. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2021 r., s. 17), ok. 7,90% PKB w 2020 r. (ww. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2020 r., s. 26), ok. 8,75% PKB w 2019 r. (ww. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2019 r.), ok. 9,55% PKB w 2018 r. (ww. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2018 r., s. 28), ok. 8,23% PKB w 2017 r. (ww. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych

spodarowane w sposób racjonalny i efektywny, a stworzenie systemu reguł pozwalających na weryfikację zasadności wydatków publicznych to cel, który winien przyświecać każdej władzy¹⁷. Jako instrument realizacji zadań państwa system zamówień publicznych podporządkowany jest sformalizowanym regułom i procedurom¹⁸.

Zamówieniom publicznym została przypisana kluczowa rola w realizacji unijnej strategii „Europa 2020”¹⁹, polegająca na uznaniu, że stanowią one jeden z instrumentów rynkowych prowadzący do osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego, który sprzyja włączeniu społecznemu, a jednocześnie gwarantuje najbardziej efektywne wykorzystanie środków publicznych. W konsekwencji normy prawa zamówień publicznych zostały wykorzystane do realizacji różnych polityk unijnych, tzw. polityk horyzontalnych, w szczególności związanych z promowaniem innowacji, z ochroną środowiska naturalnego i ekologią oraz problemami społecznymi²⁰. Kwestie te określane są mianem „strategicznych zamówień publicznych” lub „zrównoważonych zamówień publicznych”²¹.

W nauce wskazuje się, że prawidłowe funkcjonowanie systemu zamówień publicznych możliwe jest jedynie w gospodarce wolnorynkowej, opartej na zasadzie wolności gospodarczej oraz zasadzie równości. Przestrzeganie tych zasad prowadzi do konkurencji opartej na mechanizmach rynkowych²².

w 2017 r.), 5,8% PKB w 2016 r. Przybliżona wartość rynku zamówień publicznych, uwzględniająca również zamówienia udzielane bez stosowania procedur, wyniosła 234,6 mld zł w 2017 r. (174,3 mld zł w 2016 r.); uzasadnienie do rządowego projektu ustawy – Prawo zamówień publicznych, Sejm VIII kadencji, Druk sejmowy Nr 3624, s. 2 (dostęp: 15.10.2025 r.); P. Szustakiewicz, Wybrane zagadnienia, s. 133; M. Kania, Rola zamówień publicznych w tzw. „Zielonej transformacji”, s. 271–272.

¹⁷ A. Banaszewska, Skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, s. 28.

¹⁸ P. Kubik, E. Frymak, Procedury przetargowe, s. 12.

¹⁹ Komunikat Komisji Europejskiej, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.3.2010 r., KOM(2010) 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/AUTO/?uri=celex:52010DC2020> (dostęp: 7.9.2025 r.).

²⁰ P. Nowicki, Aksjologia, s. 25.

²¹ M. Kania, P. Nowicki, A. Piwowarczyk (red.), Modernizacja zamówień publicznych, s. 7; B. Neamtu, D.C. Dragos, Sustainable Public Procurement; P. Nowicki, Aksjologia, s. 25.

²² Zob. C. Kosikowski, Publiczne prawo gospodarcze, s. 241–244; K. Strzyczkowski, Prawo gospodarcze publiczne, s. 84–95; H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), Prawo gospodarcze, s. 59–65; A. Walaszek-Pyziol, Swoboda działalności gospodarczej; C. Kosikowski, Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, s. 5–399; A. Powałowski (red.), Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, *passim*; H. Nowicki, P. Nowicki (red.), Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian; E. Przeszło, Kontrola udzielania zamówień publicznych, s. 23–26; A. Banaszewska, Skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, s. 25–26.

Jednakże aktywność państwa w kształtowaniu obrotu gospodarczego nie stanowi naruszenia wolnego rynku. Selektywna reglamentacja gospodarki w niektórych sektorach prowadzi do niezaprzeczalnych korzyści lub wręcz jest niezbędna do stworzenia gwarancji bezpiecznego obrotu gospodarczego, zapewnienia odpowiedniej infrastruktury oraz realizacji istotnych interesów publicznych, takich jak np. dbałość o ochronę środowiska naturalnego, funkcjonowanie systemu opieki zdrowotnej²³, wspieranie badań naukowych czy promocja zatrudnienia²⁴.

I. Definicja zamówienia publicznego

Definicja zamówienia publicznego została zawarta w art. 7 pkt 32 PZP i zasadniczo nie uległa zmianie w stosunku do definicji zawartej w PZP 2004²⁵. Ustawodawca określił, że przez zamówienie należy rozumieć umowę odpłatną zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług.

W doktrynie występują różne podejścia do definicji zamówień publicznych. Według *J.A. Laskowskiego* ustawa regulująca zamówienia publiczne jako narzędzie racjonalizacji wydatków publicznych ma niekompletny charakter²⁶. Poprzez wprowadzenie w życie ustawy regulującej udzielanie zamówień publicznych nie nastąpiło wystarczające zagwarantowanie poprawnego wydatkowania środków publicznych. Sama regulacja ustawowa nie jest w stanie doprowadzić do racjonalizacji działań dysponentów środków publicznych, a je-

²³ *W.P. Matysiak, W.J. Katner*, Warunki prawne uczestnictwa państwa, s. 80.

²⁴ *C. Banasiński*, Prawo administracyjne gospodarcze, s. 20; *T. Filipowicz*, Zasada równego traktowania wykonawców, s. 291.

²⁵ Ustawa z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.) – akt nieobowiązujący; zgodnie z jej art. 2 pkt 13: „Ilekcioć w ustawie jest mowa o: (...) zamówieniach publicznych – należy przez to rozumieć umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane”. Zgodnie z art. 2 pkt 4 PZP 1994 (ustawa z 10.6.1994 o zamówieniach publicznych, t.j. Dz.U. z 1994 r. Nr 72, poz. 664 ze zm., w pierwotnym brzmieniu ustawy): „Ilekcioć w ustawie jest mowa o: (...) «zamówieniach publicznych», nazywanych dalej także «zamówieniami» – należy przez to rozumieć zamówienia na roboty budowlane, dostawy oraz wykonywanie usług, opłacane ze środków publicznych w całości lub w części”.

²⁶ *J.A. Laskowski*, Ekonomiczne aspekty zamówień publicznych, s. 17.

dy nie może umożliwić i sprzyjać prawidłowemu gospodarowaniu pieniędzmi publicznymi²⁷.

Odmienne przekonuje *H. Zalewski*, wskazując, że system zamówień publicznych stanowi zespół reguł postępowania, które są przemyślane, przygotowane i dokładnie opisane. Zostały one opracowane przez ekspertów, znawców problemów rynkowych, stanowiąc narzędzia rynkowe²⁸.

Według *M. Wielońskiego* pojęcie zamówień publicznych *sensu largo* to „proces wydatkowania środków publicznych, prawnie uregulowany ze względu na interes publiczny, składający się z czynności prowadzących do zawarcia umowy i jej realizacji, dokonywanych w celu nabycia określonych dóbr oraz zaspokajający przede wszystkim interes publiczny”²⁹. Autor podkreśla, że pojęcie zamówień publicznych *sensu stricto* – czyli jedynie w odniesieniu do legalnych definicji – uniemożliwia pełne ukazanie związku zamówień z interesem publicznym i nie pozwala na oddanie złożoności zjawiska, jakim są zamówienia publiczne³⁰. Zdaniem autora sama umowa między zamawiającym a wykonawcą stanowi jedną z wielu czynności składających się na zamówienia publiczne³¹.

Inaczej zamówienie publiczne definiuje *M. Szydło* – wskazuje, że zamówienie stanowi odpłatną umowę poddaną szczególnemu reżimowi prawnemu, jaką publiczny nabywca lub ewentualnie nabywca prywatny (poddany reżimowi zamówień publicznych), nazywany zamawiającym lub instytucją zamawiającą, zawiera z wykonawcą dla zaspokojenia popytu na określone pożądane przez siebie dobro – stanowiące świadczenie wykonawcy, prowadzące do zaspokojenia konkretnych potrzeb zamawiającego i przynoszące mu bezpośrednie gospodarcze korzyści³². Zazwyczaj są to potrzeby i korzyści o charakterze publicznym. Autor podkreśla dynamiczny charakter zamówień publicznych³³ polegający na występujących po sobie fazach: przygotowania, udzielenia i wykonywania. Podobnie zamówienie publiczne definiuje *T. Grzeszczyk*, wskazując, iż zamówienia publiczne to planowe i zorganizowane działania prawne,

²⁷ Tamże; *M. Wieloński*, Realizacja interesu publicznego, s. 42.

²⁸ *H. Zalewski*, Prawo zamówień publicznych, s. 40; *M. Wieloński*, Realizacja interesu publicznego, s. 42.

²⁹ Tamże, s. 32.

³⁰ Tamże, s. 31.

³¹ *M. Wieloński*, Europejskie prawo zamówień publicznych, s. 77.

³² Zob. *M. Szydło*, Prawna koncepcja zamówienia publicznego, s. XIX; *A. Banaszewska*, Skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, s. 27.

³³ Tamże.

organizacyjne, ekonomiczne i społeczne, służące udzielaniu zamówień, zawieraniu umów, ich realizacji oraz rozliczaniu³⁴. Autor twierdzi, że zamówienia publiczne stanowią skuteczny instrument polityki rozwojowej państwa, tj. polityki finansowej, inwestycyjnej, zatrudnienia, kształcenia itp. Uważa, że posługiwanie się zamówieniami publicznymi wymaga strategicznego myślenia, określając je polityką zamówień publicznych³⁵. Z kolei A. Panasiuk opisuje zamówienia publiczne jako system sformalizowanych czynności podmiotów publicznych i niepublicznych w procesie realizacji zadań publicznych na rzecz społeczeństwa, w szczególności procedur wydatkowania przez nie środków finansowych³⁶.

L. Kieres podkreśla ekonomiczne i prawne aspekty zamówień publicznych, które przedstawia jako organizacyjną formę dysponowania funduszami publicznymi przez zamawiających w celu uzyskania określonego efektu gospodarczego w warunkach konkurencji między podmiotami, które mogą uzyskać prawo do wykonania usług, dostaw i robót budowlanych, finansowanych ze środków publicznych³⁷. Szersze spojrzenie na temat przedstawia H. Nowicki, wskazując, że zamówienia publiczne jako umowy należy rozpatrywać w kontekście systemowym³⁸. System zamówień publicznych odnosi do systemu umów, którym należy objąć, obok umów zawieranych w trybach PZP, również te zawierane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego³⁹ oraz umowy koncesji⁴⁰. Według P. Szustakiewicza zamówienia publiczne są procedurą, zgodnie z którą podmioty zobowiązane do stosowania prawa zamówień publicznych wyłaniają wykonawcę w celu zawarcia cywilnoprawnej umowy, której przedmiotem jest realizacja zamówienia publicznego. Jako procedurę autor wskazuje pewien zespół prawnie określonych czynności wykonywanych

³⁴ T. Grzeszczyk, *Podręcznik zamówień publicznych*, s. 28; A. Banaszewska, Skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, s. 27.

³⁵ T. Grzeszczyk, *Podręcznik zamówień publicznych*, s. 17.

³⁶ Zob. A. Panasiuk, *System zamówień publicznych*, s. 13–14; A. Banaszewska, Skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, s. 28.

³⁷ L. Kieres, w: M. Guziński (red.), *Zamówienia publiczne*, s. 12; A. Banaszewska, Skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, s. 27.

³⁸ H. Nowicki, P. Nowicki (red.), *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, s. 17–19.

³⁹ Zob. W. Lang, *Teoria prawa*; zob. K. Opalek, *Problemy metodologiczne*, s. 159; M. Kania, *Modyfikacja umowy*, s. 367–377; K. Solecka, *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym*, s. 391–402.

⁴⁰ H. Nowicki, P. Nowicki (red.), *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, s. 17–19.

przez zamawiających. Czynności te nie mogą być dowolne czy przypadkowe, chyba że jest to dopuszczone przepisami prawa. Ich celem jest doprowadzenie do zawarcia umowy cywilnoprawnej⁴¹.

Podsumowując powyższe stanowiska przedstawicieli doktryny, można wprowadzić jedną definicję zamówienia publicznego i procesu udzielania zamówień, określającą, że zamówienie publiczne to umowa zawarta pomiędzy podmiotem zazwyczaj publicznym udzielającym zamówienia i podmiotem wykonującym to zamówienie, zawierana w związku z realizacją celu publicznego. Natomiast proces udzielania zamówień publicznych to wysoko sformalizowana i podlegająca szczegółowemu reżimowi prawnemu procedura wyboru podmiotu, któremu zamówienie publiczne zostanie powierzone.

Powyższe prowadzi zatem do następujących wniosków, istotnych z punktu widzenia tematu niniejszej pracy: po pierwsze, zamówienie publiczne musi realizować interes publiczny. Po drugie, podmiot, realizujący to zamówienie, musi zostać poddany sformalizowanej procedurze wyboru, pozwalającej na pozytywną ocenę jego rzetelności, wiarygodności i uczciwości. Po trzecie, zamówienie publiczne może zostać udzielone jedynie podmiotowi uznanemu w wyniku przeprowadzonej procedury oceny za zdolnego do wykonania zamówienia jako wiarygodnego, rzetelnego i uczciwego, którego udział w postępowaniu nie narazi zamawiającego na ryzyko nienależytego wykonania umowy, i którego oferta zostanie uznana za najkorzystniejszą na podstawie przepisów i zasad udzielania zamówień publicznych. Nie każdy bowiem podmiot, który ubiega się o udzielenie zamówienia publicznego, może je realizować.

Celem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest wyznaczenie kręgu podmiotów, które mogą ubiegać się o zamówienie publiczne jako podmioty rzetelne, wiarygodne i uczciwe oraz ocena, który wykonawca i na podstawie jakich przesłanek podlega wykluczeniu z postępowania. A w konsekwencji wybór wykonawcy, któremu zostanie udzielone zamówienie publiczne.

Jednym z narzędzi oceny solidności, wiarygodności i uczciwości wykonawcy, jest instytucja *self-cleaning*. Umożliwia ona wykonawcy, wobec którego zaistniały przesłanki wykluczenia z postępowania, podjęcie odpowiednich działań naprawczych i prewencyjnych, wykazujących jego rzetelność. Termin rzetelność (posługuje się nim ustawodawca) należałoby postrzegać w kategorii szeroko rozumianej uczciwości wykonawcy, wobec obowiązują-

⁴¹ P. Szustakiewicz, Kontrola zamówień publicznych, s. 5–6.

cych norm prawnych, oraz jako przedsiębiorcy i pracodawcy⁴². Proces ocenia-
nia wykonawcy jako podlegającego wykluczeniu z postępowania wymaga więc
analizy pod kątem spełnienia przesłanek wykluczenia oraz podjętych działań
w ramach *self-cleaning*.

Odstąpienie od wykluczenia bądź wykluczenie wykonawcy z postępowania
uzasadnione jest zawsze realizacją celów, funkcji i zasad, które przyświecają
zamówieniom publicznym.

II. Cele zamówień publicznych

Zdefiniowanie celu zamówień publicznych można sprowadzić do próby
odpowiedzi na pytanie, które zadał prof. *S.L. Schooner* – co rząd ma nadzieję
osiągnąć poprzez swoje prawo zamówień⁴³. Określenie celów, jakie mają być
realizowane przez zamówienia publiczne, prowadzi do wskazania wartości
osadzonych w prawie⁴⁴, które państwo poprzez regulacje prawne chce promo-
wać, chronić, gwarantować lub egzekwować⁴⁵. Bez uświadomienia sobie tych
wartości nie można tworzyć prawa ani też należycie go stosować, jak i badać.
Idea prawa zakłada, że urzeczywistnia ono wartości wykraczające poza ele-
menty samego porządku, tzn. takie, które dochodzą do głosu w zakresie, w ja-
kim pozwala na to materiał zawarty w uwarunkowaniach rzeczywistości spo-
łecznej⁴⁶. Idea prawa, jako idea wartości, zawiera zobowiązanie wiążące stano-
wiających i stosujących prawo⁴⁷. Wartości znajdujące wyraz w prawie są jego
istotą⁴⁸.

Jasno i przejrzysto sformułowane cele pozwalają zweryfikować prawidłowość
funkcjonowania systemu, określić w nim luki i podjąć działania napraw-
cze zmierzające do ich usunięcia⁴⁹.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że podstawowym celem, dla któ-
rego wprowadzono regulacje prawne w zakresie zamówień publicznych, jest

⁴² *P. Nowicki*, *Aksjologia*, s. 200–201.

⁴³ *S.L. Schooner*, *Desiderata: Objectives for a System of Government Contract Law*, s. 103;
P. Nowicki, *Aksjologia*, s. 13.

⁴⁴ Tamże; zob. *M. Szydło*, *Prawna koncepcja zamówienia publicznego*, s. 1–2; *H. Nowicki*, *Cele systemu zamówień publicznych*, s. 56.

⁴⁵ *P. Nowicki*, *Aksjologia*, s. 13; *M. Atienza, J.R. Manero*, *A Theory of Legal Sentences*, s. 114.

⁴⁶ *A. Kość*, *Znaczenie idei prawa*, s. 7; *H. Izdebski*, *Elementy teorii*, 2008, s. 20.

⁴⁷ *A. Kość*, *Znaczenie idei prawa*, s. 7; por. *J. Potrzebszcz*, *Idea prawa*; *H. Izdebski*, *Elementy teorii i filozofii prawa*, 2008, s. 248–249.

⁴⁸ Tamże, s. 257.

⁴⁹ *J. Sadowy*, *Cele systemu zamówień publicznych*, s. 170.

stworzenie przejrzystych warunków i zasad, zgodnie z którymi mają być wydatkowane środki publiczne⁵⁰. Zadaniem tych regulacji jest doprowadzenie do racjonalizacji wydatków dokonywanych przez dysponentów środków publicznych⁵¹ rozumianej jako postulat uzyskania najlepszych efektów z zaangażowanych nakładów⁵². Przykładem narzędzia służącego racjonalizacji wydatków publicznych jest instytucja *self-cleaning*. Używając jej, zamawiający weryfikuje działania naprawcze i prewencyjne wykonawcy. Dokonuje również jego oceny pod kątem rzetelności, wiarygodności i uczciwości, tym samym zapewniając ochronę interesu publicznego.

Obecny trend w zakresie funkcji i celów zamówień publicznych zakłada, że poza powyższymi celami zamówienia publiczne powinny przede wszystkim stymulować rozwój w triadzie: innowacje, środowisko, cele społeczne. Podobne stanowisko prezentuje również *P. Nowicki*, wskazując, że współczesne zamówienia publiczne stanowią nie tylko instrument zakupowy, ale również są skutecznym narzędziem polityki społeczno-gospodarczej, poprzez które państwo realizuje pożądane wartości, niekoniecznie bezpośrednio związane z przedmiotem zamówienia⁵³.

Jednakże bez względu na to, kiedy dane regulacje były ustanowione oraz społeczno-polityczne uwarunkowania w jakich obowiązywały, zamówienia publiczne zawsze miały na celu ochronę interesu publicznego⁵⁴. Jak zauważa *M. Szydło* celem prawa zamówień publicznych jest osiąganie dzięki przepisom prawa konkretnych pozytywnych następstw w szerszej rozumianej sferze gospodarczej – ogólnogospodarczych, wychodzących poza efektywność ekonomiczną zakupów, a także osiągnięcie wymiernych korzyści w sferze społecznej oraz ekologicznej⁵⁵.

⁵⁰ *P. Kubik, E. Frymak*, Procedury przetargowe, s. 12.

⁵¹ Zob. *H. Nowicki*, Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych, s. 22; *M. Szydło*, Prawna koncepcja zamówienia publicznego, s. 2; *J. Sadowy*, Cele systemu zamówień publicznych, s. 171; *A. Banaszewska*, Skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, s. 31.

⁵² *P. Nowicki*, Aksjologia, s. 287; *A. Panasiuk, A. Rybak*, Zasada VfM, s. 28; *M. Szydło*, Prawna koncepcja zamówienia publicznego, s. 3–4.

⁵³ *P. Nowicki*, Aksjologia, s. 32.

⁵⁴ *E. Norek*, Prawo zamówień publicznych, 2008, s. 12.

⁵⁵ *M. Szydło*, Prawna koncepcja zamówienia publicznego, s. 2; *A. Banaszewska*, Skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, s. 32.

III. Ewolucja celów w zamówieniach publicznych

Proces tworzenia mechanizmów systemowych regulujących wydatkowanie środków publicznych rozpoczął się w Polsce 1.1.1995 r. wraz z wejściem w życie PZP 1994, choć odpowiednie regulacje obowiązywały również w okresie międzywojennym⁵⁶. Od momentu wprowadzenia ustawy, ulegała ona ciągłym zmianom. Twórcom tego aktu prawnego przyświecały takie cele, jak: wprowadzenie jednolitych procedur dokonywania zakupów, tj. robót budowlanych, dostaw i usług przez podmioty publiczne, które mają sprzyjać oszczędnemu i efektywnemu wydatkowaniu środków publicznych; przeciwdziałanie korupcji poprzez nałożenie obowiązku udzielania zamówień według przejrzystych, obiektywnych, jednakowych dla wszystkich reguł postępowania; stworzenie instrumentu kontroli zamawiających przez wykonawców poprzez wprowadzenie możliwości protestów i odwołań jako mechanizmów zapewniających równe szanse w dostępie do rynku zamówień publicznych w Polsce – przy zachowaniu niezbędnych preferencji dla podmiotów krajowych w okresie przed wejściem do UE⁵⁷.

Konieczność dostosowania regulacji zamówień publicznych do norm UE, potrzeba stworzenia bardziej przejrzystego, spójnego i precyzyjnego aktu prawnego oraz realizacja zadań zawartych w Strategii Antykorupcyjnej⁵⁸ stały się podstawą do uchwalenia PZP. Szczególny nacisk został położony na zapewnienie funkcjonowania mechanizmów ograniczających zjawiska korupcyjne. Wśród nich można wyróżnić zapewnienie spójnej, kompleksowej regulacji dotyczącej zamówień publicznych, uwzględniającej zróżnicowane mechanizmy udzielania zamówień – uzależnione od wartości zamówienia – oraz pełne dostosowanie polskiego prawa regulującego zamówienia publiczne do wymogów UE. Wskazać należy również na rozszerzenie i umocnienie istniejących w systemie prawa mechanizmów ograniczających zjawiska korupcyjne, czyli likwidację zbędnych obciążeń biurokratycznych oraz wprowadzenie rozwią-

⁵⁶ R. Antonów, *Ewolucja zamówień publicznych*, s. 28–31.

⁵⁷ Sprawozdanie Prezesa Urzędu z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 1996 r., s. 4, https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0021/21981/Sprawozdanie_1996_z_zal.pdf (dostęp: 31.1.2023 r.).

⁵⁸ Zob. III sprawozdanie z realizacji Programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna, <https://antykorupcja.gov.pl/download/4/4155/sprawozdaniestrategiaantykorupcyjna1.pdf> (dostęp: 26.8.2025 r.).

zań dla przedsiębiorców ułatwiających dostęp do rynku zamówień⁵⁹. Nowelizacją ZmPZP2016⁶⁰ do ustawy została wprowadzona instytucja *self-cleaning*, jako instytucja sanacyjna, umożliwiająca wykonawcy podlegającemu wykluczeniu przedstawienie dowodów na to, że podjęte przez niego środki są wystarczające do wykazania jego rzetelności⁶¹.

Powyższe wskazuje na trzy zasadnicze cele, które przyświecały funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych, tj.: zapewnienie niedyskryminującego dostępu wykonawców do ubiegania się o zamówienie publiczne, oszczędne i efektywne wydatkowanie środków oraz przeciwdziałanie korupcji⁶².

Wdrożenie do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2014/24/UE (tzw. dyrektywy klasycznej) oraz dyrektywy 2014/25/UE (tzw. dyrektywy sektorowej)⁶³ spowodowało konieczność realizacji przez system zamówień publicznych nowych pozaekonomicznych celów stymulujących rozwój, takich jak integracja społeczna, ochrona środowiska czy wspieranie innowacyjności, tzw. celów strategicznych⁶⁴. Zamówienia publiczne poprzez swój potencjał w postaci zasobów finansowych⁶⁵, wynoszących ok. 300 mld zł rocznie⁶⁶ będących w dyspozycji podmiotów publicznych, oraz realizację potrzeb publicznych, są narzędziem w kreowaniu rozwiązań społeczno-gospodarczych.

⁵⁹ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy – Prawo zamówień publicznych, Sejm IV kadencji, Druk sejmowy Nr 2218, s. 1, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/4723123322644E-A9C1256DEA002D9548/\\$file/2218-x.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/4723123322644E-A9C1256DEA002D9548/$file/2218-x.pdf) (dostęp: 7.9.2025 r.); J. Sadowy, Cele systemu zamówień publicznych, s. 171.

⁶⁰ Ustawa z 22.6.2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1020 ze zm.).

⁶¹ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, Druk sejmowy Nr 366, s. 24, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=366> (dostęp: 7.9.2025 r.).

⁶² Więcej: H. Nowicki, J. Sadowy (red.), XV-lecie systemu zamówień publicznych, s. 172–175; H. Niedziela (red.), Nowe podejście do zamówień publicznych, s. 18–19.

⁶³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.2.2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 2014 r., s. 243 ze zm.).

⁶⁴ Strategiczne wyzwania, a zamówienia publiczne. Rozmowa z dr Jarosławem Kolą, <https://www.5pcommonplace.com/resources/2> (dostęp: 30.6.2021 r.).

⁶⁵ Zob. przypis 27.

⁶⁶ Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2020 r., <https://www.gov.pl/attachment/b728a24b-1797-4c0c-beec-ef326c806dab> (dostęp: 7.9.2025 r.); Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2017 r., <http://uzp.bip.gov.pl/fobjects/download/417714/Sprawozdanie-Urzedu-Zamowien-Publicznych-za-2017-r.pdf.html> (dostęp: 7.9.2025 r.).

Wywierają również istotny wpływ na konkurencyjność gospodarki⁶⁷. Odpowiednie wykorzystanie narzędzi wynikających z procedur i mechanizmów zamówień publicznych prowadzi nie tylko do realizacji zadań publicznych, ale również oddziałuje na rozwój podmiotów uczestniczących w zamówieniach publicznych, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstwach⁶⁸.

Realizacja celu publicznego ma polegać na położeniu nacisku przy wyborze oferty najkorzystniejszej nie tylko na cenę lub koszt, ale także inne aspekty np. społeczne, co ma prowadzić do ograniczenia stosowania kryterium najniższej ceny i upowszechnienia kryteriów pozacenowych. Integracja społeczna jako najistotniejsza miała być realizowana m.in. poprzez promowanie zatrudnienia osób defaworyzowanych przez obniżenie warunku poziomu zatrudnienia tych osób z 50% do 30%.

Prawo zamówień publicznych stworzyło możliwości brania pod uwagę aspektów społecznych, środowiskowych i innowacyjnych w ramach kryteriów oceny ofert, wskazując przykładowo na aspekty społeczne, w tym integrację zawodową i społeczną osób defaworyzowanych, dostępność dla osób niepełnosprawnych, uwzględnianie potrzeb użytkowników, zaangażowanie, aspekty środowiskowe, w tym efektywność energetyczną przedmiotu zamówienia, innowacyjność. Dzięki temu cel społeczny ma zostać osiągnięty poprzez udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który w trakcie wykonywania zamówienia zagwarantuje zatrudnienie przy jego realizacji największej liczbie osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji – np. długotrwale bezrobotnych – czy poprzez wdrożenie działań szkoleniowych dla bezrobotnych lub ludzi młodych. Cele społeczne osiągane są również poprzez wprowadzenie obowiązku postawienia przez zamawiającego warunku zatrudnienia na podstawie umowy o pracę w przypadku zamówień na usługi i roboty budowlane w sytuacji, gdy spełnione są kryteria stosunku pracy określone w art. 22 § 1 KP⁶⁹.

Istotną zmianą o charakterze społecznym jest wprowadzenie jako kryterium oceny ofert czynników⁷⁰ odwołujących się do właściwości wykonawców. Jednakże zastosowanie tego kryterium dotyczy jedynie oceny zespołu wyznaczonego do realizacji zamówienia, a nie wykonawcy.

⁶⁷ R. Antonów, *Ewolucja zamówień publicznych*, s. 28–31.

⁶⁸ Tamże, s. 46.

⁶⁹ Ustawa z 26.6.1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.); M. Stręciwilk, M. Olejarz, *Zrównoważone zamówienia publiczne*.

⁷⁰ Do czynników tych należą: organizacja, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, jeżeli mogą mieć znaczący wpływ na jakość wykonania zamówienia.

Realizacja celu środowiskowego polega m.in. na promowaniu przyjaznych dla środowiska sposobów produkcji. To również cały proces natury faktycznej i prawnej odnoszący się do tzw. zielonych zamówień publicznych⁷¹. Istota ich polega na oparciu się zamawiającego w procesie nabywania produktów i usług na wymogach oraz kryteriach ekologicznych. Jednocześnie poszukuje on rozwiązań, które ograniczają negatywny wpływ na środowisko, w ramach całego cyklu życia produktów⁷². Realizacja celu środowiskowego to również problematyka tzw. zielonej transformacji, stawiającej przed sektorem publicznym wyzwania związane z tzw. transformacją ekologiczną. Priorytetem jest tu wprowadzanie szerokich działań budujących neutralność klimatyczną UE do 2050 r.⁷³ W przedmiotowym zakresie istotną rolę stanowią zamówienia publiczne, których potencjał przekłada się na znaczną liczbę podmiotów publicznych zobowiązanych do wydatkowania środków publicznych w reżimie prawa zamówień publicznych, jak i ilość środków finansowych, wydatkowanych na cele publiczne.

Aspekty środowiskowe mogą być promowane przez instytucje publiczne niezależnie od etapu zamówienia publicznego, zarówno na etapie procedury o udzielenie zamówienia, jak i jego realizacji – w zależności od wiedzy i kompetencji zamawiających, przepisów oraz zachęt do promowania wartości proekologicznych⁷⁴.

W ramach polityki innowacyjności podjęto działania obejmujące zamówienia dotyczące technologii informatycznych, rozwiązań elektronicznych mających wpływ na kształtowanie w gospodarce trendów produkcyjnych i kon-

⁷¹ Definicja „zielonych zamówień publicznych” zawarta jest w Komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z 16.7.2008 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52008DC0400> (dostęp: 7.9.2025 r.).

⁷² Zgodnie z art. 7 pkt2 PZP przez cykl życia produktu należy rozumieć wszelkie możliwe kolejne lub powiązane fazy istnienia przedmiotu dostawy, usługi lub roboty budowlanej, w szczególności badanie, rozwój, projektowanie przemysłowe, testowanie, produkcję, transport, użytkowanie, naprawę, modernizację, zmianę, utrzymanie przez okres istnienia, logistykę, szkolenie, zużycie, wyburzenie, wycofanie i usuwanie; *T. Filipowicz, Zasada równego traktowania wykonawców*, s. 292.

⁷³ Długoterminowa strategia do roku 2050, https://ec.europa.eu/clima/eu-action/climate-strategies-targets/2050-long-term-strategy_pl (dostęp: 7.9.2025 r.).

⁷⁴ Więcej: *M. Kania, Rola zamówień publicznych w tzw. „Zielonej transformacji”*, s. 271–285, <https://doi.org/10.31648/sp.6628> (dostęp: 7.9.2025 r.).

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl