

Stany nadzwyczajne z perspektywy prawa publicznego gospodarczego

States of Emergency from the Perspective of Public Economic Law

Abstract

This paper examines the issue of states of emergency from the perspective of public economic law, with particular emphasis on constitutional issues and public procurement law. Public economic law aims to protect the fundamental values of a market economy, such as freedom of economic activity and private property, which may only be restricted by law and only for reasons of important public interest. The introduction of states of emergency allows the state to temporarily interfere with these freedoms to a far-reaching extent, which may result in an increase in the powers of the state at the expense of entrepreneurs and the risk of perpetuating emergency regulations. At the same time, the Constitution imposes on the state an obligation to act proportionately, to limit the duration of such measures and to take into account the principles of compensation, although legislative practice shows that 'special laws' are often used to evade these restrictions. Public procurement law is intended to ensure transparency, competitiveness and efficiency in the spending of public funds, but in emergency situations, the lawmakers often introduce special laws that completely exclude the application of these procedures. Such solutions increase the discretion of the administration at the cost of contractors, limiting competition and preventing the achievement of both procurement and non-procurement objectives of public contracts. The lack of intermediate mechanisms (e.g. shortened procedures) and the abuse of total exemptions from the application of the Public Procurement Law may lead to a market imbalance and the risk of discretionary spending of public funds, which should be assessed in the light of the principle of proportionality.

HENRYK NOWICKI – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, ORCID – 0000-0003-0392-2433, e-mail: henryk-nowicki@wp.pl

MATEUSZ BRZEZIŃSKI – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Mikołaja Kopernia w Toruniu, ORCID – 0000-0002-5535-1620, e-mail: mbrzezinski@umk.pl

1 | Zagadnienia wprowadzające

Publiczne prawo gospodarcze rozumiemy jako całokształt norm prawnych, które określają relacje zachodzące pomiędzy państwem, jego organami^[1], a przedsiębiorcami (również szerzej gospodarką)^[2]. Dla potrzeb przyjętego tematu badawczego wskażemy na cele przesądzające o potrzebie wyodrębnienia tych regulacji w systemie prawa^[3]. Przyjmuje się w doktrynie, że podstawowym celem przyjmowanych aktów prawnych, składających się na publiczne prawo gospodarcze, jest ochrona podstawowych wartości gospodarki rynkowej^[4]. Prawodawca konstytucyjny, określając ustroj gospodarczy RP^[5], przyjmuje, że społeczna gospodarka rynkowa opiera się na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych^[6]. Wśród tych pojęć na szczególne podkreślenie zasługują pojęcia wolności działalności gospodarczej^[7] oraz własności prywatnej. Znaczenie pojęcia wolności działalności gospodarczej zostało dodatkowo podkreślone w preambule ustawy Prawo przedsiębiorców^[8]. Wolność w sferze podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej oraz ochrona własności prywatnej są podstawą każdego

¹ Pod pojęciem organów rozumieć należy również inne podmioty upoważnione ustawowo do realizacji zadań publicznych i które są skierowane do przedsiębiorców lub prowadzonej działalności gospodarczej.

² Zob. Kazimierz Strzyczkowski, *Publiczne prawo gospodarcze* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 20.

³ Szerzej: Anna Trela, „Jakie publicznego prawo gospodarcze? Kontynuacja dyskusji wokół wartości i zasad” *Studia Publicznego Prawa Gospodarczego*, nr 2 (2024): 37 i n.

⁴ Szerzej: *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. Andrzej Powałowski (Warszawa: C.H. Beck, 2022).

⁵ Art. 20 Ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁶ Ze względu na przedmiot prowadzonych badań nasza analiza pominie część pojęć ujętych w Konstytucji a składających się na pojęcie ustroju gospodarczego, takich jak: społeczna gospodarka rynkowa, solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. A odwoływanie się do tych pojęć będzie miało tylko charakter towarzyszący głównym rozważaniom objętym tematem badawczym.

⁷ Będącej *de facto* oraz *de iure* elementem wolności człowieka i obywatela – zob. art. 30 i 31 Konstytucji RP.

⁸ Zob. Preambuła Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.). Treść preambuły wskazuje, że ustawodawca zasadę wolności działalności gospodarczej uznaje za najważniejszą, z którą powiązane są pozostałe zasady: praworządności, pewności prawa, niedyskryminacyjnego oraz zrównoważonego rozwoju. Dodatkowo prawodawca odwołuje się do takich

ustroju państwa przyjmującego gospodarkę rynkową jako podstawę relacji państwa do gospodarki. Prawodawca konstytucyjny, określając ustrój gospodarczy, nie określa przyjętych pojęć jako wartości bezwzględnych. Dopuszcza się, w ramach przyjętego ustroju gospodarczego, ingerencję w te wartości ze względu na każdorazowo identyfikowany interes publiczny i tylko w drodze ustawy^[9]. Przyjęte wartości, będące podstawą ustroju gospodarczego, prawodawca konstytucyjny poddaje ochronie poprzez ograniczenie przesłanek i form prawnych działania państwa^[10] w przypadku podejmowania działań ograniczających te wartości^[11]. W przypadku prawa własności ustawodawca konstytucyjny przewiduje możliwość wyłączenia tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, nie naruszając istoty prawa własności^[12]. Podobnie ukształtowano wolność gospodarczą i możliwość jej ograniczenia w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny^[13]. W dalszych przepisach Konstytucja RP przyjmuje, że wolności i prawa są nienaruszalne, a ich poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych^[14]. Ustawodawca konstytucyjny jednocześnie przyjmuje, że ograniczenia wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i prawa innych osób^[15]. Gwarancjami tak ukształtowanego ustroju gospodarczego i jego ochrony są konstytucyjne rygory i ograniczenia dla właściwych organów władzy w działaniach mogących skutkować ograniczeniem przyjętych wartości. W pierwszej kolejności musi zostać zidentyfikowany ważny interes publiczny wymagający prawnej ochrony, której to ochrony nie

wartości jak rozwój gospodarczy (zapewnienie jego ciągłości), wzrost dobrobytu społecznego w warunkach wolnej konkurencji.

⁹ Jako przykład rozwiązań prawnych w tym zakresie może służyć treść art. 21 ust. 2, art. 22 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

¹⁰ Podstawą prawną ograniczenia wolności gospodarczej jak i własności zawsze musi być ustawa – art. 22 i 64 ust. 3 Konstytucji RP.

¹¹ W Preambule Konstytucji RP prawodawca przyjmuje poszanowanie wolności jako jedno z praw podstawowych ustroju Rzeczypospolitej Polskiej.

¹² Art. 64 Konstytucji RP, jednocześnie prawodawca konstytucyjny przyjmuje ochronę prawną własności jako równą i odnoszącą do wszystkich – ust. 2 oraz ust. 3, mamy tu jednoznaczne odejście od poprzedniego ustroju gospodarczego opartego na odmiennym podejściu do własności państwowej (uspołecznionej) i prywatnej.

¹³ Art. 22 Konstytucji RP.

¹⁴ Art. 30 Konstytucji RP.

¹⁵ Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

gwarantują reguły wynikające z ogólnych zasad systemu prawa. Po zidentyfikowaniu ważnego interesu publicznego prawodawca musi określić jakie dodatkowe rygory prawne będą gwarantowały ochronę owego ważnego interesu publicznego^[16]. Formą prawną podejmowanych działań przez państwo, a ograniczających te wartości jest tylko ustawa, która ogranicza uprawnienia z tym związane organów władzy wykonawczej. Ograniczenia w zakresie wolności działalności gospodarczej, na które wskazuje ustawodawca konstytucyjny, przyjmują postać reglamentacji działalności gospodarczej i podstawowe reguły z tym związane zostały wprowadzane przepisami kolejnych ustaw wprowadzających prawne reguły podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej^[17]. W przypadku ograniczenia prawa własności musi nastąpić identyfikacja celu publicznego, dla realizacji którego niezbędnym będzie dokonanie wywłaszczenia^[18]. Obok przepisów ustaw przywołanych powyżej należy wskazać na szereg ustaw prawnomaterialnych określających np. dziedziny działalności gospodarczej podlegających reglamentacji działalności gospodarczej oraz ustaw wprowadzających podstawy do ograniczania prawa własności oraz przeprowadzania wywłaszczenia.

¹⁶ Przykładem obowiązków właściwych organów chcących wprowadzić ograniczenie wolności działalności gospodarczej poprzez jej reglamentację jest treść art. 37 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, wprowadzający tzw. „test reglamentacji”, czyli jak powinien podejść racjonalny prawodawca nie tylko wprowadzając owe ograniczenie, ale również jakiej prawnej formy ograniczającej wolność może zastosować dla właściwej ochrony zidentyfikowanego interesu publicznego (czy może to być – wpis do rejestru działalności regulowanej, -uzyskanie zezwolenia, - czy też ochrona interesu publicznego wymaga zastosowania – koncesji).

¹⁷ Do ustaw wprowadzających zasady reglamentacji działalności gospodarczej należy wskazać kolejno na: ustawę z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (tekst pierwotny: Dz. nr 41, poz. 324); ustawę z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (tekst pierwotny: Dz. U. nr 101, poz. 1178); ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst pierwotny Dz. U. 173, poz. 1807) oraz aktualnie obowiązująca ustawę Prawo przedsiębiorców.

¹⁸ Do podstawowych regulacji z tego zakresu należy zaliczyć ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1145 ze zm.).

2 | Podstawy ustroju gospodarczego a konstytucyjne podstawy wprowadzania stanów nadzwyczajnych^[19]

Prawodawca konstytucyjny, dając podstawy prawne dla wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, wskazuje, że podstawą ich wprowadzenia są szczególne zagrożenia, którym nie można przeciwdziałać zwykłymi środkami konstytucyjnymi^[20]. Jednocześnie wskazano, że co do zasady, wprowadzenie stanu nadzwyczajnego może być dokonane tylko na podstawie ustawy lub rozporządzenia^[21], a wprowadzenie stany wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej (który może wprowadzić Rada Ministrów) może zostać dokonane tylko na czas określony^[22]. Przepisy Konstytucji, odnoszące się do stanów nadzwyczajnych, stanowią, że zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela, będą określały ustawy regulujące wprowadzenie określonego stanu nadzwyczajnego^[23]. Przy czym ustawodawca konstytucyjny jednocześnie wprowadza zakaz ograniczania wskazanych wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego^[24]. Jednocześnie prawodawca przepisami Konstytucji daje podstawy do ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej, między innymi w zakresie wolności działalności gospodarczej oraz prawa własności^[25]. Ustawy te mogą również określać podstawy oraz zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Państwo wprowadzając stan nadzwyczajny musi kierować się zasadą proporcjonalności^[26].

¹⁹ Rozdział XI art. 228 – 234 Konstytucji RP.

²⁰ Art. 228 ust. Konstytucji RP.

²¹ Art. 228 ust. 2 Konstytucji RP, zastosowanie rozporządzenia jako aktu wprowadzającego jeden ze stanów nadzwyczajnych jest jednoznacznie określone przepisami Konstytucji i bardzo ograniczone.

²² Odpowiednio: 60 dni – art. 230 ust. 2 oraz 30 dni – art. 232 Konstytucji RP.

²³ art. 228 ust. 3 Konstytucji RP; zob. np. art. 7 – 15 określające zadania organów administracji samorządowej oraz rządowej związane z wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej, w tym obowiązki współdziałania – ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tj. Dz. U. z 2025 r., poz. 112).

²⁴ Art. 233 ust 1 Konstytucji RP.

²⁵ Art. 233 ust. 3 Konstytucji RP.

²⁶ Art. 228 ust. 5.

Wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych skutkuje nowym zdefiniowaniem niektórych pojęć ukształtowanych poprzez dotychczasowy system prawa, doktrynę i orzecznictwo. W szczególności może to skutkować zwiększeniem uprawnień państwa kosztem samodzielności uczestników obrotu gospodarczego. Tradycyjne instytucje prawa publicznego gospodarczego, oparte na zasadzie wolności gospodarczej i proporcjonalności, zostają tymczasowo zastępowane reżimem nadzwyczajnym, w którym priorytetem jest skuteczność działania administracji w celu realizacji zdefiniowanego interesu publicznego. Ujawnia się tu interwencyjna rola prawa, która może skutkować zawieszeniem obowiązywania niektórych standardów ochrony praw przedsiębiorców w sferze prawa gospodarczego. Zagrożeniem związanym z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego może być ryzyko przyjęcia jako trwałych zmian w obszarze prawa publicznego gospodarczego, prowadzących do trwałego zwiększenia kompetencji władzy wykonawczej kosztem zasad: państwa prawa i społecznej gospodarki rynkowej, w tym wolności gospodarczej. Wprowadzone nadzwyczajne środki prawne służące przeciwdziałaniu sytuacji kryzysowej mogą być utrzymywane także po jego zakończeniu. Wprowadzone regulacje dotyczące stanów nadzwyczajnych zawsze niosą ryzyko osłabienia lub ograniczenia środków służących ochronie praw przedsiębiorców na rzecz uprzywilejowania administracji publicznej. Stany nadzwyczajne mogą służyć rozwijaniu uprawnień władczych, reglamentacyjnych, regulacyjnych i kontrolnych administracji publicznej względem przedsiębiorców i prowadzonej przez nich działalności gospodarczej^[27]. Wprowadzana regulacja może ograniczać kontrolę sądową działań administracji publicznej, w tym administracji gospodarczej, może również skutkować rozproszeniem odpowiedzialności oraz uprzywilejowaniem administracji w stosunku do uczestników rynku. Wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych zawsze wiąże się z ingerencją w podstawowe zasady publicznego prawa gospodarczego, szczególnie wpływa na zasadę wolności działalności gospodarczej, ograniczając ją w imię wartości konstytucyjnie chronionych, takich jak bezpieczeństwo publiczne, zdrowie i porządek publiczny. Konsekwencją wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych może być np. czasowy zakaz prowadzenia wskazanych rodzajów działalności gospodarczej, obowiązkowych świadczeń na rzecz

²⁷ Zob. np. art. 15 i 21 Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1928).

państwa lub reglamentacji towarów i usług^[28]. Wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych może uruchamiać nadzwyczajne instrumenty interwencji gospodarczej, w tym ingerujące w sferę wolności gospodarczej oraz wprowadzające dodatkowe powinności przedsiębiorców wobec państwa, co może skutkować powstaniem strat majątkowych. Ochronie prawnej służącej dochodzeniu odszkodowań przez przedsiębiorców (również przez inne podmioty wskazane ustawowo) służą przepisy ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych^[29].

Przepisy Konstytucji oraz ustaw, których przepisy odnoszą się do wprowadzania stanów nadzwyczajnych, niezależnie od powyższych uwag, wprowadzają jednak określone ramy przedmiotowe oraz czasowe ich wprowadzenia. Dodatkowo muszą uwzględniać kwestie odszkodowawcze ich wprowadzenia. Dlatego ustawodawca, unikając standardowych procedur, korzysta z wprowadzania ograniczeń „właściwych dla stanów nadzwyczajnych” poprzez przyjmowane tzw. „spec ustawy”. Ustawy te wprowadzają rozwiązania często wzorowane na rozwiązaniach „stanów nadzwyczajnych”, tyle tylko że te reżimy prawne nie mają często wprowadzanych ograniczeń czasowych, jak jest to w przypadku wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych^[30]. Również w tych przypadkach nie będą miały zastosowania przepisy dotyczące wyrównywania strat majątkowych.

²⁸ Zobacz przykładowo art. 18, 24 i 25 Ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 504).

²⁹ Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz. U. nr 233, poz. 1955).

³⁰ Zobacz uwagi odnoszące się do systemu źródeł prawa, a regulacja prawna związana z wystąpieniem stanu epidemii: Aleksandra Syryt, Mariusz Muszyński, „Legislacja delegowana w czasie epidemii. Uwagi na tle kształtu konstytucyjnego systemu źródeł prawa w Polsce” *Prawo i Więź*, Nr 1 (2025): 91 i n.

3 | Problematyka stanów nadzwyczajnych z perspektywy prawa zamówień publicznych

Prawo zamówień publicznych^[31] określa prawa i obowiązki podmiotów uczestniczących w procesie udzielania zamówień publicznych. Obejmuje ono podmioty publiczne w tym organy władzy publicznej oraz podmioty prywatne, które ubiegają się o zamówienie publiczne^[32]. Podstawowym celem zamówień publicznych, z punktu widzenia instytucji zamawiających, jest zawarcie umowy z wykonawcą, a więc nabycie dostawy, usługi lub robót budowlanych. Zgodnie z zasadą legalizmu, postępowanie o udzielenie zamówienia musi być przeprowadzone zgodnie z przepisami prawa, w tym przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Oznacza to, że podmioty uczestniczące w procesie udzielania zamówień publicznych muszą działać w ramach określonych przepisów. Podstawowym obowiązkiem instytucji zamawiających jest przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców w sposób przejrzysty oraz proporcjonalny. Zatem w płaszczyźnie proceduralnej zamawiający będzie zobowiązany do ustanowienia niedyskryminacyjnych warunków udziału w postępowaniu, jednoznacznych i zrozumiałych kryteriów oceny ofert oraz opisanie przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący^[33]. Oznacza to, że wszystkie czynności dokonane oraz ewentualne zaniechania dokonania czynności przez zamawiającego w procesie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego są przedmiotem oceny przez pryzmat zasad

³¹ Odnośnie pojmowania pojęcia prawa zamówień publicznych oraz systemu zamówień publicznych por. Henryk Nowicki, „Cele systemu zamówień publicznych” *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego We Wrocławiu*, nr 497 (2017): 53-54.

³² Zgodnie z definicją zawartą w art. 7 pkt 32 ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz.2019 ze zm.) zamówienie oznacza umowę odpłatną zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług.

³³ Por. Maciej Sarnowski, *Realizacji celów systemu prawa zamówień publicznych w świetle informatyzacji zamówień publicznych w świetle informatyzacji działań administracji publicznej. Zagadnienia administracyjnoprawne* (Toruń: Adam Marszałek, 2024), 272.

znajdujących się w art. 16 ustawy Prawo zamówień publicznych^[34]. Niemniej samo przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i zawarcie ważnej umowy w sposób zgodny z przepisami prawa nie jest celem samym w sobie. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego stanowi proces działań podejmowanych przez zamawiającego, który obejmuje planowanie, przygotowanie, przeprowadzenie postępowania w celu wyboru wykonawcy oraz wreszcie realizację umowy o zamówienie publiczne. Nowoczesne spojrzenie na tak ujęty proces zakupu realizowany poprzez przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych (czy też poprzez przepisy ustaw tworzących system zamówień publicznych) wymaga uwzględnienia specyfiki gospodarowania środkami publicznymi, co jest kluczowym czynnikiem dla efektywności wydatkowania środków publicznych^[35]. Oznacza to, że poprzez system zamówień publicznych realizowane są cele zakupowe oraz pozazakupowe^[36]. Celem niniejszego artykułu nie jest analiza problematyki celów zamówień publicznych^[37] oraz celów zawartych w ustawie Prawie zamówień publicznych, jednakże podkreślić w tym miejscu należy, że poprzez zamówienia publiczne możliwe, oraz pożądane jest osiągnięcie celów zarówno zakupowych, jak i pozazakupowych wynikających z realizowanych zadań publicznych poprzez wydatkowanie publicznych środków finansowych^[38].

Powyższe uwagi stanowią przyczynek do rozważań, czy w ogóle, a jeżeli tak, to w jaki sposób, możliwa jest realizacja celów zakupowych oraz pozazakupowych poprzez zamówienia publiczne w sytuacjach nadzwyczajnych bądź kryzysowych. Występowanie stanów nadzwyczajnych niewątpliwie powoduje zwiększenie uprawnień władzy wykonawczej, względem praw przysługujących uczestnikom obrotu gospodarczego, a w przypadku zamówień publicznych ogranicza uprawnienia wykonawców. Priorytetem państwa w sytuacji nadzwyczajnej jest bowiem usprawnienie działań

³⁴ *Prawo zamówień publicznych: komentarz*, red. Hubert Nowak, Mateusz Winiarz, wyd. 2 (Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych, 2023), 156-160.

³⁵ Zob. Mateusz Winiarz, *Zamówienia publiczne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025), 22.

³⁶ Przykładowo Maciej Sarnowski do celów zakupowych zalicza efektywność wydatkowania środków publicznych, transparentność procedur przetargowych, dostępność do rynku zamówień publicznych, wspieranie innowacyjności oraz przeciwdziałania korupcji. Natomiast jako cele pozazakupowe wyróżnia cele dotyczące kwestii prospołecznych oraz związanych z ochroną środowiska. zob. Sarnowski, *Realizacji celów*, 273.

³⁷ W odniesieniu do przedmiotu zamówienia publicznego.

³⁸ Winiarz, *Zamówienia publiczne*, 63.

administracji ze względu na konieczność realizacji określonego interesu publicznego. Sama ustawa Prawo zamówień publicznych w art. 9-14 przewiduje wyłączenia stosowania przepisów ustawy o charakterze podmiotowo-przedmiotowym, kiedy to przepisów ustawy nie stosuje się z uwagi na specyfikę zamówienia lub podmiotu, który je udziela. Wyłączenia te dotyczą zamówień realizowanych w ramach współpracy międzynarodowej, gdy państwo działa na podstawie umów międzynarodowych lub procedur organizacji międzynarodowych, które przewidują inne zasady udzielania zamówień. Przepisom ustawy Prawo zamówień publicznych nie podlegają także zamówienia o specyficznym charakterze takie jak usługi badawcze, artystyczne, arbitrażowe, finansowe. Prawo zamówień publicznych przewiduje także wyłączenia związane z obronnością i bezpieczeństwem państwa oraz wyłączenia dla zamówień w zakresie obronności i bezpieczeństwa, gdy są one realizowane na podstawie umów międzynarodowych lub porozumień wojskowych. Wyłączenia te znalazły się w ustawie Prawo zamówień publicznych, ze względu na konieczność sprawnego i elastycznego działania administracji publicznej w sytuacjach, w których standardowe procedury przetargowe byłyby nieadekwatne lub sprzeczne z interesem publicznym na przykład z powodu bezpieczeństwa publicznego, poufności albo odmiennych wymagań prawa międzynarodowego.

Ustawa Prawo zamówień publicznych nie ma charakteru pełnego w tym sensie, że w innych ustawach także są regulowane zamówienia o specyficznych cechach, a inne akty prawne przewidują wyłączenia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych³⁹. Ponadto w polskim

³⁹ Winiarz podaje także, że istnieją zamówienia publiczne, które są uregulowane w przepisach innych ustaw podając przykładowo zamówienia, których przedmiotem są dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej, w stosunku do których wyłączony jest obowiązek stosowania przepisów Pzp, a ich wartość jest równa lub przekracza 130 000 złotych i nie przekracza progów unijnych, które udzielane są na podstawie procedury ustalonej na podstawie art. 37a i n. ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Jako inny przykład Winiarz podaje art. 26 ustawy o działalności leczniczej, zgodnie z którym podmiot leczniczy spełniający przesłanki określone w art. 4 stosowanie przepisów ustawy do zamawiających publicznych, art. 5 stosowanie przepisów ustawy do zamawiających sektorowych ust. 1 i art. 6 stosowanie przepisów ustawy do zamawiających subsydiowanych ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320), zwany dalej „udzielającym zamówienia”, może udzielić zamówienia na udzielanie w określonym zakresie świadczeń zdrowotnych, zwanego dalej „zamówieniem”, podmiotowi wykonującemu działalność leczniczą, lub osobie legitymującej się nabyciem fachowych kwalifikacji do udzielania świadczeń

prawie funkcjonują regulacje, które wyłączały stosowanie prawa zamówień publicznych ze względu na przedmiotowe lub podmiotowe wyłączenia wynikające ze szczególnych rozwiązań dotyczących zamówień^[40]. Jako przykłady podać można ustawę z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa^[41], która wyłącza stosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych w przypadku zamówień niezbędnych do zapewnienia doraźnej pomocy (zakwaterowanie, wyżywienie, transport, usługi użyteczne dla gmin itp.). Powyższa ustawa przewiduje takie wyłączenie dla wojewody, innych organów administracji publicznej, jednostek podległych lub nadzorowanych przez organy administracji publicznej, jednostek sektora finansów publicznych oraz innych organów władzy publicznej, jednostek samorządu terytorialnego, związków jednostek samorządu terytorialnego lub związków metropolitalnych, lub niezbędnych do informowania o pomocy kierowanej do obywateli Ukrainy. Jednostki te są zobowiązane, aby w terminie trzech miesięcy od końca miesiąca, w którym udzielono zamówienia, zamieściły w Biuletynie Zamówień Publicznych informację o udzieleniu zamówienia, w której jest zobowiązany między innymi do wskazania okoliczności faktycznych uzasadniających udzielenie zamówienia bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Innym przykładem aktu prawnego, w którym funkcjonowało podobne rozwiązanie, była ustawa z dnia 1 października 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw^[42], która zgodnie z art. 30 ust.1 przewidywała czasowe, sześciomiesięczne wyłączenie stosowania przepisów ustawy prawo zamówień publicznych do udzielania zamówień publicznych na usługi lub dostawy związanych z usuwaniem skutków zdarzeń spowodowanych wystąpieniem powodzi. Ustawa ta również nakłada na zamawiających obowiązek informacyjny, zgodnie z którą są zobowiązani do wskazania okoliczności faktycznych uzasadniających udzielenie zamówienia bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Innym przykładem wprowadzenia wyłączenia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych było udzielanie zamówień na środki

zdrowotnych w określonym zakresie lub określonej dziedzinie medycyny, zwanym dalej „przyjmującym zamówienie”. Por. Winiarz, *Zamówienia publiczne*, 27-28.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Dz. U. 2022 poz. 583 ze zm., tak zwana specustawa ukraińska.

⁴² Dz.U. z 2024 r., poz. 1473 ze zm., tak zwana specustawa powodziowa.

i usługi potrzebne do walki z COVID-19, co było możliwe w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii na podstawie przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych^[43]. Wprowadzenie takiego rozwiązania było podyktowane koniecznością umożliwienia podejmowania działań minimalizujących zagrożenie dla zdrowia publicznego, stanowiące uzupełnienie regulacji zawartych w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi^[44]. Ustawa ta wprowadzała możliwość udzielenia zamówień publicznych na towary lub usługi niezbędne do przeciwdziałania COVID-19. Zamawiający mógł nie stosować przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, jeżeli planowany zakup dotyczył towarów lub usług niezbędnych do przeciwdziałania COVID-19, w przypadku gdy zachodziło wysokie prawdopodobieństwo szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się tej choroby lub jeżeli wymagała tego ochrona zdrowia publicznego. Tak określona przesłanka wyłączenia stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych prowadziła do nadużyć, bowiem ciężko jest jednoznacznie przesądzić o charakterze danego zamówienia w przypadku jednostek zajmujących się ochroną życia i zdrowia^[45].

Duże kompetencje w zakresie wyłączenia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przyznają przepisy ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym^[46]. Ustawa wprowadzając definicję sytuacji kryzysowej, która stanowi sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków, przyznaje kompetencje do wyłączenia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych w przypadkach niezbędnych do realizacji poleceń, o których mowa w art. 7a ust. 1 oraz 2 ustawy. Kompetencje

⁴³ Dz. U. z 2020 r., poz. 374 ze zm. tak zwana specustawa covidowa.

⁴⁴ Dz. U. z 2008 r., nr 234 poz. 1570 ze zm.

⁴⁵ Jednym z symboli nadużyć wynikających z tzw. zakupów covidowych był kazuś zakupu respiratorów, zob. <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/covid-19-w-polsce.html>. Innym problemem było nadużywanie przepisów uprawniających do wyłączania zakupów spod przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, zob. <https://www.inforlex.pl/dok/tresc,Io2.2022.098.183.000601,Koniec-pandemii-Nie-w-przetargach.html>. [dostęp: 19.10.2025].

⁴⁶ Dz. U. z 2007 r., nr 89 poz. 590 ze zm.

te przysługują Prezesowi Rady Ministrów, który może, z własnej inicjatywy albo na wniosek ministra, wydawać polecenia obowiązujące organy administracji rządowej, państwowe osoby prawne oraz państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, osoby prawne inne niż państwowe osoby prawne oraz państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Uprawnienia do wydawania poleceń przysługują także ministrom kierującym działem administracji rządowej, w zakresie swojego działania, określonego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Polecenia te mogą być wydawane wobec podległych mu lub przez niego nadzorowanych organów administracji rządowej, podległych mu lub przez niego nadzorowanych państwowych osób prawnych oraz państwowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną oraz wobec spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje minister wydający polecenie, państwowa osoba prawna lub państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, która jest podległa ministrowi wydającemu polecenie lub jest przez niego nadzorowana albo inna spółka, w której prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje minister wydający polecenie. Powyższe polecenia mogą być wydawane w celu przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową, której wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska, jest szczególnie negatywny, zapewnienia właściwego funkcjonowania, ochrony, wzmocnienia lub odbudowy infrastruktury krytycznej albo do usunięcia skutków sytuacji kryzysowej.

Analiza przytoczonych powyżej przykładów legislacyjnych rodzi pytanie o zasadność stosowania przez ustawodawcę zabiegów prowadzących do wyłączenia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych w sytuacjach nadzwyczajnych. Wystąpienie stanu nadzwyczajnego aktywuje nadzwyczajne instrumenty interwencji gospodarczej, która (najczęściej poprzez wprowadzanie specustaw) przewiduje całkowite wyłączenie stosowania procedury zakupowej regulowanej przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Tego typu rozwiązania kreują mechanizm, który całkowicie wyłącza konkurencyjność, co powoduje, że nie jest możliwy do osiągnięcia żaden cel zamówień publicznych (poza zawarciem umowy). Należy zwrócić uwagę, że tego typu instrumenty przewidują jedynie rozwiązania w postaci całkowitego wyłączenia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych o charakterze podmiotowym

lub przedmiotowym w określonych sytuacjach. Żadna z przytoczonych powyżej specustaw ani ustawa o sytuacjach kryzysowych nie wprowadza rozwiązań pośrednich, jak chociażby stosowanie nadzwyczajnego skrócenia terminów procedury przetargowej, czy też wyłączenia jedynie części obowiązków zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, lub też uproszczenia w zakresie czynności składania oferty przez wykonawców. Sama ustawa Prawo zamówień publicznych również nie zawiera regulacji odnoszących się do wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej bądź kryzysowej. Rzecz jasna ustawa Prawo zamówień publicznych przewiduje tryby udzielania zamówień, które służą szybkiemu reagowaniu na skutki nieprzewidzianych zdarzeń losowych i sytuacji nagłych w celu zapobieżenia, ograniczenia albo usunięcia skutków zaistniałego zdarzenia. Trybami tymi są negocjacje bez ogłoszenia oraz zamówienie z wolnej ręki, w przypadku zastosowania których zamawiający jest obowiązany wykazać, że musiał je zastosować zamiast przetargów konkurencyjnych. Jednakże w przypadku stosowania przepisów specustaw, które przewidują możliwość wyłączenia stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, powstaje ryzyko stosowania ich rozszerzającej interpretacji. Z kolei przedłużający się czas obowiązywania tego typu przepisów może skutkować pomijaniem ich faktycznego celu, celem dyskrejonalnego kierowania środków publicznych na wybrane dostawy, usługi lub roboty budowlane preferowane przez poszczególnych zamawiających. Jak zostało wskazane wcześniej, proces zakupowy obejmuje cały przedmiot zamówienia od jego zaplanowania, aż po realizację umowy o zamówienie publicznego, co stanowi środek do osiągnięcia celów zamówień publicznych. Całkowite wyłączenie określonych kategorii zamówień publicznych z obowiązku stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych uniemożliwiać będzie realizację określonych celów zakupowych oraz pozazakupowych. Należy rozważyć, czy tego typu daleko idące rozwiązania w określonych przypadkach są uzasadnione z perspektywy realizacji interesu publicznego, co powinno być dokonywane przez pryzmat zasady proporcjonalności. Nadużywanie rozwiązań pomijających mechanizmy rynkowe przynosi negatywne skutki zarówno z perspektywy podmiotów zamawiających, jak i przedsiębiorców uczestniczących w rynku zamówień publicznych.

Ustawodawca przewidując jedynie całkowite wyłączenie stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych na podstawie uchwalanych specustaw kreuje mechanizm, który może prowadzić do ograniczenia konkurencyjności na rynku zamówień publicznych. Wprowadzanie oraz utrzymywanie takiego stanu rzeczy może prowadzić do trudno

odwracalnych bądź wręcz nieodwracalnych konsekwencji rynkowych ze względu na brak kontroli nad procesem zaplanowania, udzielenia oraz realizacji zamówienia publicznego. Regulacje, które nie wprowadzają klarownej klasyfikacji rodzaju zamówień podlegających wyłączeniu ze stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych prowadzą do naruszenia równowagi ekonomicznej pomiędzy wykonawcami funkcjonującymi na rynku zamówień publicznych. Należy rozważyć, czy możliwe jest wprowadzanie mechanizmów, które miałyby na celu uelastycznienie procedur konkurencyjnych (przetargu nieograniczonego, trybu podstawowego) w zakresie chociażby skrócenia ustawowych terminów związanych z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Tego typu rozwiązania powinny także umożliwiać dokonywanie stosownych modyfikacji w przypadku już wszczętych postępowań (nadzwyczajnego przyspieszenia procedury w celu zawarcia umowy). Newralgicznym zagadnieniem dla poszukiwania alternatywy w tym zakresie jest zagwarantowanie dostępu wykonawcom do możliwości skorzystania ze środków ochrony prawnej.

Bibliografia

- Aksjologia publicznego prawa gospodarczego, red. Andrzej Powałowski. Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Nowicki Henryk, „Cele systemu zamówień publicznych” *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego We Wrocławiu*, nr 497 (2017): 53-63.
- Prawo zamówień publicznych: komentarz, red. Hubert Nowak, Mateusz Winiarz, wyd. 2. Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych, 2023.
- Sarnowski Maciej, *Realizacji celów systemu prawa zamówień publicznych w świetle informatyzacji zamówień publicznych w świetle informatyzacji działań administracji publicznej. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Toruń: Adam Marszałek, 2024.
- Strzyżkowski Kazimierz, *Publiczne prawo gospodarcze*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Syryt Aleksandra, Mariusz Muszyński, „Legislacja delegowana w czasie epidemii. Uwagi na tle kształtu konstytucyjnego systemu źródeł prawa w Polsce” *Prawo i Więź*, nr 1 (2025): 91-112.
- Trela Anna, „Jakie publicznego prawo gospodarcze? Kontynuacja dyskusji wokół wartości i zasad” *Studia Publicznego Prawa Gospodarczego*, nr 2 (2024): 37-57.

Winiarz Mateusz, *Zamówienia publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.

<https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/covid-19-w-polsce.html>.

<https://www.inforlex.pl/dok/tresc,Io2.2022.098.183000601,Koniec-pandemii-Nie-w-przetargach.html>.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>