

Prawo zamówień publicznych w warunkach stanów nadzwyczajnych

Public Procurement Law in Emergency Situations

Abstract

Efficient spending of public funds is a crucial task for the state, even in times of particular threat and following the introduction of a state of emergency, whether martial law, a state of emergency, or a natural disaster. In such situations, it is essential to restore the state's normal functioning in the face of exceptional threats. Legal instruments and mechanisms specified in public procurement law can and should serve this purpose. Therefore, the aim of this study will be to demonstrate the extent to which public procurement and its legal frameworks align with the normative solutions of states of emergency and how they can be useful and utilized in such situations.

SŁOWA KLUCZOWE: zamówienia publiczne, stany nadzwyczajne, zagrożenie, środki publiczne

KEYWORDS: public procurement, states of emergency, threats, public funds

EWA PRZESZŁO – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, ORCID – 0000-0002-9649-4134,
e-mail: ewa.przeszlo@us.edu.pl

1 | Wprowadzenie

Zamówienia publiczne to określony przez ustawodawcę system wydatkowania środków publicznych, które przeznaczone zostają na zakup robót budowlanych, dostaw i usług. Zamówienia wykorzystywane są przez

państwo jako instrument (środek) realizacji celów określonych w ramach polityki zakupowej, przy czym udzielanie zamówień oraz ich realizacja oznacza obowiązek stosowania procedur zamówieniowych zmierzających najpierw do zawierania umów w sprawie udzielania zamówień, potem zaś do osiąganego efektu pod postacią zrealizowanego (wykonanego) zamówienia. Zamówienia publiczne są zarazem swoistym mechanizmem obejmującym zamawiających (jednostki sektora finansów publicznych i inne podmioty publiczne – osoby prawne i niemające osobowości prawnej) i wykonawców (w głównej mierze są to przedsiębiorcy, a więc podmioty działalności gospodarczej), których łączy treść konkretnego zamówienia. Istotą zamówień publicznych jest więc realizacja określonych celów, w tym cel związany, z jednej strony z wydatkowaniem środków publicznych, z drugiej (po stronie wykonawców) z osiągnięciem zarobku w oparciu o wykonane zamówienie. Mechanizm ten to wzajemne relacje pomiędzy zamawiającymi a wykonawcami z wyraźnie zaznaczonym normatywnie udziałem organów i innych instytucji zamówieniowych mających kompetencje nadzorcze i kontrolne^[1].

Zamówienia publiczne stanowią jedną z najbardziej fundamentalnych i zarazem niezbędnych instytucji prawnych funkcjonowania nowoczesnego, demokratycznego państwa. Prawidłowo realizowane zamówienia publiczne mają kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego, innowacyjności, zrównoważonego rozwoju oraz efektywności wydatkowania środków publicznych. Sprzyjają konkurencyjności w gospodarce, przejrzystości i jawności procedur administracyjnych i gospodarczych, oceniane mogą być także w kontekście realizacji niektórych potrzeb społecznych (związanych np. z zatrudnieniem) oraz ochrony środowiska naturalnego, a nawet wsparcia dla przedsiębiorców (głównie w sektorze mikro-, małych i średnich przedsiębiorców).

¹ Na temat istoty zamówień publicznych zob. m. in. Maciej Lubiszewski, *Prawo zamówień publicznych* (Warszawa: C.H. Beck, 2023); Mateusz Winiarz, *Zamówienia publiczne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025); Paweł Granecki, Iga Granecka, *Prawo zamówień publicznych, Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2024); Marzena Jaworska (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2025); Paweł Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych – pomiędzy efektywnością ekonomiczną a instrumentalizacją* (Toruń: wyd. TNOiK, 2019) a także na temat mechanizmów kontrolno-nadzorczych: Ewa Przeszło, *Kontrola udzielania zamówień publicznych* (Poznań: Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris, 2013), 26 i n.; Andrzej Powałowski, Ewa Przeszło, Hanna Wolska, *Instytucje i instrumenty kontroli w systemie zamówień publicznych* (Warszawa: C.H. Beck, 2018).

Istotne znaczenie zamówień publicznych wypływa z ich wolumenu finansowego. W skali całego kraju, środki przeznaczane na zakupy przez sektor publiczny stanowią znaczący procent produktu krajowego brutto (ponad 330 mld zł w 2024 r. co stanowi ok. 9,07% PKB)^[2], a w całej Unii Europejskiej około 2,5 biliony euro, czyli ok. 16% PKB)^[3]. Stanowią one zatem znaczący instrument oddziaływania państwa na gospodarkę i jej podmioty oraz mają wpływ na potencjał tej gospodarki.

Ponieważ współczesne państwa, w tym także i Polska, częstokroć stają w obliczu istotnych dla nich i trudnych do opanowania zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych, takich jak wojny (w tym tzw. hybrydowe), katastrofy naturalne wywołane żywiołami, epidemie, konflikty społeczne, zamachy stanu, to niezbędne jest sięganie po środki, za pomocą których możliwe jest zapewnienie bezpieczeństwa tym państwom i ich obywatelom. Zinstytucjonalizowanym a zarazem normatywnym środkiem wpływu państwa na bezpieczeństwo są stany nadzwyczajne, jednak, niejako w ramach tych stanów, w fazie ich wprowadzania i realizacji konieczne staje się podejmowanie dalszych działań zmierzających do zapewnienia stabilizacji i porządku publicznego, w szczególności w zakresie funkcjonowania organów państwa, społeczeństwa i jego grup, podmiotów działalności gospodarczej, a wreszcie i obywateli. Ci ostatni, również i w stanach nadzwyczajnych, mają prawo oczekiwać, że ich prawa i swobody będą choć w części aktualizowane oraz, że zaspokajane będą potrzeby związane m. in. z realizacją inwestycji publicznych.

Za zasadne wydaje się przyjęcie stanowiska, iż zamówienia publiczne – w ujęciu wyżej opisanym – mogą skutecznie przyczyniać się do zaistnienia, również w warunkach stanów nadzwyczajnych, pewnego ładu, tak gospodarczego, jak i społecznego, a zarazem stać się instrumentem i funkcją potwierdzającą „normalne”, legalne funkcjonowanie państwa. Ponadto mogą one wpływać na ukształtowanie społecznego odczucia bezpieczeństwa i stabilizacji gospodarczej, choćby w niepełnym i niewielkim zakresie.

Celem niniejszego opracowania jest ustalenie podstaw i przesłanek normatywnych wykorzystania zamówień publicznych w sytuacji wystąpienia

² Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2024 r. (Warszawa: UZP 2025), 8. <https://www.gov.pl/web/uzp/sprawozdania-o-funkcjonowaniu-systemu-zamowien-publicznych>.

³ Zob. Informacje Komisji Europejskiej dotyczących zamówień publicznych („Public Procurement, Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs”). https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en.

różnego rodzaju zagrożeń, a więc powstania sytuacji nadzwyczajnych i w konsekwencji wprowadzenia do porządku prawnego określonego stanu nadzwyczajnego. Celem tym jest również ustalenie w jaki sposób i w jakim zakresie zamówienia publiczne i ich konstrukcje prawne przystają do rozwiązań normatywnych dotyczących stanów nadzwyczajnych.

Dla osiągnięcia tak zakreślonego celu właściwe będzie wskazanie w pierwszej kolejności na normatywne przesłanki znajdujące się w treści prawa zamówień publicznych, z których wynika możliwość zastosowania odpowiednich przepisów tego prawa w stanach nadzwyczajnych. Ze względu na obszerność zagadnienia przydatności poszczególnych instytucji, mechanizmów i konstrukcji prawnych prawa zamówień publicznych pewna część z nich zostanie wskazana jedynie sygnalizacyjnie. Dotyczy to w szczególności problematyki zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa oraz modyfikacji umów o zamówienia publiczne.

2 | Zamówienia publiczne w sytuacjach zagrożeń nadzwyczajnych – przesłanki normatywne

Zamówienia publiczne to, zgodnie z obowiązującą ustawą Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp)^[4], odpłatne umowy zawierane pomiędzy zamawiającym (art. 7 pkt 31 ustawa Pzp) a wykonawcą (art. 7 pkt 30 ustawa Pzp), której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług (art. 7 pkt 32 ustawa Pzp).

Od strony funkcjonalnej, w praktyce, dość często zamówienia publiczne utożsamiane są z procedurą polegającą na wyborze najkorzystniejszej oferty, która pozwala wyłonić wykonawcę będącego stroną umowy w sprawie zamówień publicznych, który następnie zrealizuje zamówienie. To właśnie na gruncie formalnego prawa zamówień publicznych należy poszukiwać konstrukcji prawnych przydatnych i możliwych do zastosowania w sytuacjach nadzwyczajnych.

Szczegółowe regulacje, które umożliwiają szybsze i mniej sformalizowane udzielanie zamówień publicznych w sytuacjach kryzysowych, to

⁴ Zob. ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1320, ze zm. (dalej: Pzp).

przede wszystkim przepisy dotyczące stosowania trybu zamówienia z wolnej ręki i negocjacji bez ogłoszenia. Przydatne zatem i możliwe do stosowania w warunkach stanów nadzwyczajnych lub innych sytuacji związanych z nagłymi zagrożeniami są przepisy o zamówieniu z wolnej ręki, będącego trybem udzielania zamówień publicznych stosowanych zarówno w przypadku zamówień krajowych (gdy wartość zamówienia wynosi powyżej 130 tys. złotych i mniej niż wartości unijne), oraz zamówień „unijnych”, których wartość zamówienia jest równa lub powyżej wartości unijnej danego zamówienia^[5]. Zamówienie z wolnej ręki to tryb, w którym zamawiający udziela zamówienia, po przeprowadzonych wcześniej negocjacjach, tylko jednemu, konkretnemu wykonawcy^[6]. Jest to tryb wyjątkowy, a jego stosowanie musi być każdorazowo szczegółowo uzasadnione i udokumentowane, zgodnie z zasadą proporcjonalności i minimalizowania odstępstw od reguł uczciwej konkurencji^[7]. Podstawowe znaczenie w kontekście stanów nadzwyczajnych ma przepis art. 214 ust. 1 pkt 5 Pzp, wskazujący na warunki stosowania tego trybu zamówień. Warunki określone w tym przepisie, a więc: zaistnienie wyjątkowej sytuacji, niewynikającej z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której zamawiający nie mógł wcześniej przewidzieć, gdy wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia

⁵ Zgodnie z art 2 ust.1 przepisy Pzp stosuje się do udzielania: 1) zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych, przez zamawiających publicznych; 2) zamówień sektorowych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza progi unijne, przez zamawiających sektorowych; 3) zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, których wartość jest równa lub przekracza progi unijne, przez zamawiających publicznych oraz zamawiających sektorowych; 4) zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza progi unijne, przez zamawiających subsydiowanych w ilościach, o których mowa w art. 6.

⁶ Zob. Bartłomiej Wiklański, „Tryb zamówienia z wolnej ręki a zasada konkurencyjności w prawie zamówień publicznych” *Acta Iuris Stetinensis* nr 1 (2024): 127-141; Publikacja Urzędu Zamówień Publicznych pt. „Problematyka udzielania zamówień w trybie z wolnej ręki z uwzględnieniem wyników kontroli Prezesa UZP”, tekst dostępny na stronach UZP. <https://www.gov.pl/web/uzp/problematyka-udzielania-zamowien-w-trybie-z-wolnej-reki-z-uwzględnieniem-wynikow-kontroli-prezesa-uzp>; Józef Edmund Nowicki, „Gdy wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia” *Monitor Zamówień Publicznych*, nr 4 (2022): 38-40.

⁷ Zob. wyrok Krajowej Izba Odwoławczej z 29 września 2014 r., KIO/KD 81/14, Lex nr 1578701; wyrok Krajowej Izba Odwoławczej z dnia 3 marca 2017 r., KIO 328/17, Lex nr 2256442.

(pomiędzy warunkami powinien zachodzić związek przyczynowo-skutkowy oraz związek czasowy), są często występującymi okolicznościami w sytuacjach i stanach nadzwyczajnych, a także w innych sytuacjach kryzysowych i nagłych, takich jak poważne awarie, katastrofy czy epidemie. Jak podkreślił Urząd Zamówień Publicznych w kontekście powodzi, które ostatnio dotknęły Polskę, dla zastosowania omawianego trybu

[...] konieczne jest m.in. wystąpienie wyjątkowej sytuacji i natychmiastowej potrzeby wykonania zamówienia, przez którą należy rozumieć konieczność ochrony jakiegoś interesu, który może doznać uszczerbku w przypadku zbyt długiego oczekiwania na realizację zamówienia. Przykładem takim może być konieczność podjęcia niezwłocznych działań w celu ochrony zdrowia i ratowania życia ludzkiego w warunkach wystąpienia powodzi, ale również działań mających na celu zabezpieczenie przed powodzią w związku z przebiegiem tego zdarzenia, czy konieczność natychmiastowego usunięcia skutków powodzi na danym obszarze [...] [8].

Jeśli chodzi o negocjacje bez ogłoszenia, to istotą tego trybu jest udzielenia zamówienia, w którym zamawiający negocjuje warunki umowy w sprawie zamówienia publicznego z wybranymi przez siebie wykonawcami, a następnie zaprasza ich do składania ofert. Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie omawianych negocjacji, jeśli ze względu na pilną potrzebę udzielenia zamówienia niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której wcześniej nie można było przewidzieć, nie można zachować terminów: w przypadku zamówień „unijnych” określonych dla przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem (art. 209 ust. 1 pkt 4 Pzp), a w przypadku zamówień krajowych określonych dla trybu podstawowego (art. 301 ust. 1 pkt 3 Pzp). Pomiędzy wymienionymi warunkami również powinien zachodzić związek przyczynowo-skutkowy oraz związek czasowy. Zamówienie to, jak podkreśla UZP, powinno ograniczyć się tylko do zakresu, który pozwoli zapobiec negatywnym skutkom nieprzewidzianego zdarzenia.

Zastosowanie negocjacji bez ogłoszenia jak i zamówienia z wolnej ręki, jak wynika ze stanowiska Urzędu Zamówień Publicznych, należy odnieść

⁸ Opinia Urzędu Zamówień Publicznych z 2024 pt. „Dopuszczalność udzielenia zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia oraz w trybie z wolnej ręki w związku z wystąpieniem powodzi”. <https://www.gov.pl/web/uzp/opinie3>.

do „zdarzeń losowych o charakterze ekstremalnym”^[9]. A zatem można stwierdzić, że wprowadzenie do porządku prawnego jednego z możliwych stanów nadzwyczajnych stanowi okoliczność, którą uzasadnia wystąpienie zagrożenia, które ze swej istoty jest nie do końca przewidywalne i wymaga ono pilnej bądź natychmiastowej reakcji ze strony państwa. Istnienie „pilnej potrzeby” i „nieprzewidywalności” to przesłanki korzystania przez zamawiających także niejednokrotnie z innych uproszczonych procedur przewidzianych w przepisach szczególnych (tzw. specustawach), jeśli takowe zostaną uchwalone w związku z danym zagrożeniem.

Głównym i nadrzędnym celem zamówień, a zarazem zasadą wyrażoną w ustawie Pzp jest optymalne i efektywne wydatkowanie środków publicznych (art. 17 ust. 1 ustawy Pzp.)^[10]. Oznacza to, że zakup dóbr, usług i robót budowlanych przez podmioty publiczne powinien odbywać się w sposób przede wszystkim racjonalny i efektywny ekonomicznie. Zamawiający ma obowiązek uzyskać najlepszą jakość za rozsądną cenę, kierując się zasadą efektywności^[11].

Istotne i przydatne dla sytuacji nadzwyczajnych i w ramach stanów nadzwyczajnych jest obowiązywanie w ustawie Pzp zasad, zgodnie z którymi zamówienia publiczne powinny być jawne (art. 18 ust. 1) i przejrzyste (art. 16 ustawy Pzp)^[12]. Procedury muszą być publicznie wskazane i dostępne, a ich przebieg możliwy do skontrolowania, co ma zapobiegać korupcji i marnotrawstwu. Wreszcie system prawny zamówień powinien gwarantować, że każdy podmiot spełniający warunki ma szansę na pozyskanie zamówienia, a zamawiający nie będzie preferować żadnego z nich (zasada uczciwej konkurencji^[13] i równego traktowania wykonawców –

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ewa Lotko, „Zasada efektywności a konkurencyjność polskiego rynku zamówień publicznych” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 11 (2021): 39–45; Mariusz Zaborowski, „Cel i funkcje zamówień publicznych” *Optimum. Economic Studies*, nr 3(97) (2019): 155–156; Paweł Nowicki, *Aksjologia*, 276; Krzysztof Horubski, *Administracyjnoprawne instrumenty realizacji zamówienia publicznego* (Warszawa: C.H. Beck, 2017), 52; Marek Szydło, *Prawna koncepcja zamówienia publicznego* (Warszawa: C.H. Beck, 2014), 3; Sebastian Bobowski, Jan Gola, „Pomiar efektywności rynku zamówień publicznych – przyczynek teoretyczny do badań ekonomicznych” *Ekonomia XXI wieku*, nr 2 (2017): 13.

¹¹ Szerzej na ten temat zob. Paweł Nowicki, *Aksjologia*, 275 i n.

¹² Zob. Ryszard Szostak, „Jawność i przejrzystość postępowania o udzielenie zamówienia publicznego” *Samorząd Terytorialny*, nr 5 (2019): 11 i n.

¹³ Zob. Maria Królikowska-Olczak, „Zasada uczciwej konkurencji na tle nowej regulacji zamówień publicznych” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 2 (2021): 13 i n.

art. 16 pkt 1)^[14]. Realizacja zamówień publicznych w warunkach stanów nadzwyczajnych wobec wskazanych zasad prawa zamówień publicznych może być niewątpliwie czynnikiem wsparcia i umacniania ustalonego w ramach poszczególnych stanów nadzwyczajnych porządku prawnego, w tym przede wszystkim wydatkowania środków na cele publiczne i zaspokajania przez państwo potrzeb społecznych. Ustawa Pzp wskazuje przecież na obowiązek realizacji celów z zakresu polityki publicznej, takich jak promowanie innowacyjności, zrównoważonego rozwoju (np. aspekt ekologiczny i społeczny) oraz wspieranie mikro-, małych i średnich przedsiębiorców (MŚP), przy czym wyznaczanie tych celów oraz środków ich realizacji następuje w ramach polityki zakupowej państwa (art. 21 i n.)^[15].

Powyższe twierdzenia dotyczące przesłanek normatywnych stosowania zamówień publicznych w warunkach stanów nadzwyczajnych poddać należy odpowiedniej weryfikacji poprzez odwołanie się do istoty, konstrukcji prawnej oraz celów realizowanych przez państwo poprzez wprowadzanie takich stanów.

3 | Istota, cel i rodzaje stanów nadzwyczajnych – z perspektywy Konstytucji RP

Pojęcie stanów nadzwyczajnych odgrywa kluczową rolę w teorii i praktyce państwa demokratycznego, stanowiąc mechanizm prawny i polityczny służący zarządzaniu najpoważniejszymi kryzysami i usuwaniu ich skutków. Stany nadzwyczajne to szczególne reżimy prawne wprowadzane w sytuacjach zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych, gdy zwykłe środki konstytucyjne okazują się niewystarczające do ich zażegnania lub minimalizowania skutków. Istota tego pojęcia leży w konieczności tymczasowego

¹⁴ Zob. Lubiszewski, *Prawo*, 45.

¹⁵ Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia Polityki Zakupowej Państwa, M.P. 2022, poz.123; Katarzyna Kuźma, Wojciech Hartung, „Instrument do prowadzenia polityki zakupowej państwa” *Gazeta Prawna*, z 6 sierpnia 2019; Paweł Sendrowski, *Polityka zakupowa państwa – narzędzie wsparcia uczestników rynku zamówień publicznych czy martwy przepis w ustawie?* (Lex/el. 2023); Agnieszka Marek-Bielawska, „Polityka zakupowa państwa jako cel zamówień publicznych” *Studia Prawa Publicznego*, nr 2 (2024): 75-93.

odstąpienia od pełni normalnego porządku prawnego w celu ochrony bytu państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

Jest kwestią przynajmniej kontrowersyjną, czy prawodawca w sytuacjach zagrożeń powinien zamiast wprowadzać określony stan nadzwyczajny, uchwalić i wprowadzić w życie inną (lub inne) ustawę i za jej pomocą starć się przeciwdziałać zagrożeniu. Wynika to przede wszystkim z okoliczności związanych z oceną, formułowaną zresztą przez samego prawodawcę odnośnie do tego, czy możliwe jest dla zażegnania zagrożenia lub zminimalizowania jego skutków posłużenie się prawem spoza obszaru prawa stanów nadzwyczajnych^[16].

Z systemu prawa nie wynika legalna definicja stanu nadzwyczajnego^[17]. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej RP^[18] wskazuje jedynie na zagrożenia (art. 228)^[19], których wystąpienie jest ogólną przesłanką wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, choć nie określa ich charakteru, zakresu i przedmiotu.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej precyzuje trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych, dostosowane do specyfiki różnych typów zagrożeń. Pierwszy z nich to stan wojenny (art. 229), wprowadzany w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub w przypadku zobowiązania do wspólnej obrony wynikającego z umowy międzynarodowej. Jest to stan najwyższego zagrożenia, który może wiązać się z najdalej idącymi ograniczeniami^[20]. Kolejny stan nadzwyczajny, określony mianem wyjątkowego (art. 230), wprowadzony może być w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, jeżeli zagrożenia te nie mogą być usunięte za pomocą zwykłych środków. Może trwać nie dłużej niż 90 dni (z możliwością

¹⁶ Przykładem jest posłużenie się wieloma ustawami spoza prawodawstwa stanów nadzwyczajnych przez władze w Polsce w czasie epidemii covid-19, w tym głównie ustawą 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, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz.764.

¹⁷ Zob. Michał Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007), 18 i n.

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U nr 78, poz. 483.

¹⁹ Zob. Piotr Radzewicz, komentarz do art. 228 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja (Lex, 2021).

²⁰ Odnośnie charakterystyki stanu wojennego zob. Bartłomiej Opaliński, „Stan wojenny we współczesnym polskim porządku prawnym” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7-8 (2011): 65-86.

jednorazowego przedłużenia za zgodą Sejmu)^[21]. Wreszcie trzeci stan nadzwyczajny – stan klęski żywiołowej (art. 232) – wprowadzany może zostać w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych (np. powodzi, pożarów, epidemii) lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Trwa on nie dłużej niż 30 dni (z możliwością przedłużenia).

Każdy z wyszczególnionych w Konstytucji RP stanów może zostać wprowadzony tylko wtedy, gdy zwykle środki są niewystarczające, a więc, gdy z przepisów konstytucyjnych nie wynika jakakolwiek możliwość przeciwdziałania zagrożeniom. Ustawodawca dopiero poprzez określenie przesłanek każdego ze stanów, wymienia sytuacje (zdarzenia, okoliczności), pozwalające na legalne działanie organów państwa polegające na wprowadzeniu określonego stanu nadzwyczajnego^[22].

Potrzeba wprowadzenia stanu nadzwyczajnego podlega wprawdzie ocenie organu, który został umocowany przez normę konstytucyjną do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, to jednak nie wynika to jedynie z możliwości (uznaniowości) działania odpowiedniego organu, lecz z obowiązku określonego kompetencjami danego organu i w przypadku stwierdzenia wystąpienia zagrożenia oraz braku wystarczających instrumentów konstytucyjnych pozwalających na przeciwdziałanie zagrożeniu. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego następuje w drodze rozporządzenia^[23], ale

²¹ Zob. Weronika Adamska, „Stan wyjątkowy w perspektywie filozofii prawa. Próba definicji” *Archiwum Filozofii Prawa*, nr 4 (2020): 5-16.

²² Zob. m.in. Michał Brzeziński, „Wybrane zasady stanów nadzwyczajnych w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*” *Studia Politologiczne*, vol. 45 (2017): 276-280; Anna Kordik, „Regulacja stanów nadzwyczajnych w ustawie zasadniczej” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, nr 106 (2016): 55-67; Aleksandra Kustra, „Stany nadzwyczajne”, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Zbigniew Witkowski (Toruń: TNOiK, 2011), 698 i n.; Krzysztof Prokop, „Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych we współczesnych państwach demokratycznych (wybrane problemy)”, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. Adam Jamróz, Stanisław Bożyk (Białystok: Temida 2, 2006), 126 i n.

²³ W Polsce po 1997 r. wprowadzone zostały tylko dwa stany nadzwyczajne. Zob. w tej kwestii rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz. U. poz. 1612) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego (Dz. U. poz. 1421).

na podstawie ustawy^[24]. Wynika to z reguły, że tylko ustawa może stanowić podstawę dla ograniczania praw i wolności obywatelskich^[25] oraz wolności działalności gospodarczej^[26].

Problem ograniczania praw i wolności zgodnie z Konstytucją RP nie został unormowany jednolicie^[27]. W stanie wojennym i wyjątkowym obowiązuje katalog praw i wolności, które nie mogą podlegać ograniczeniom (art. 233 ust. 1), natomiast w stanie klęski żywiołowej (art. 233 ust. 3) określone zostały prawa i wolności podlegające ograniczeniom. W zakresie drugiego z wymienionych przepisów mieści się także możliwość (lecz nie obowiązek) ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Kontrowersyjną kwestią jest ustalenie znaczenia pojęcia i zakresu wolności działalności gospodarczej^[28]. Interpretacji tego pojęcia nie dokonuje ustawodawca, a Konstytucja RP wskazuje jedynie na okoliczność, iż wolność jest jednym z elementów społecznej gospodarki rynkowej, będącej podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20). Ustalenie w treści Konstytucji RP (art. 22), że ograniczenia te powinny wynikać z przepisów ustaw oraz, że mają być uzasadnione ważnym interesem publicznym, nie umożliwia jednak określenie granic ingerencji państwa w sferę wolności, a tym samym w sferę gospodarki rynkowej. Państwo może bowiem, co do zasady, uznawać realizację różnych działań i dążenie

²⁴ Zob. ustawa 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; ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1928; ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 112.

²⁵ Tak w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zob. też: Jerzy Paśnik, „Pozakonstytucyjne ustawodawstwo stanów nadzwyczajnych” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 4 (2023): 31-47.

²⁶ Tak w art. 22 Konstytucji RP.

²⁷ Por. 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):100-105.

²⁸ Zob. w tej kwestii np.: Jerzy Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej* (Szczecin: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, 2009), 115 i n.; Marek Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe* (Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta, 2011), 53 i n.; Andrzej Ogonowski, „Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 1 (2012): 213-235.

do – także różnych – celów za zgodne z ważnym interesem publicznym nawet wówczas, gdy działania te i cele, obiektywnie rzecz ujmując, nie będą miały charakteru publicznego i odpowiedniego znaczenia^[29].

Konsekwencją wprowadzenia ograniczeń praw i wolności wskazaną przez przepis Konstytucji RP (art. 228 ust. 4)^[30] jest możliwość określenia w każdej z ustaw o stanie nadzwyczajnym zakresu i trybu wyrównywania strat majątkowych. Ustalenia w tej mierze stają się, jak trzeba przyjąć, podstawą obowiązku spoczywającego na odpowiednich organach państwa a polegającego na dokonywaniu wypłat stosownych odszkodowań, rekompensat, a także udzielania wsparcia (pomocy) na rzecz podmiotów, których prawa i wolności uległy ograniczeniu. Dotyczy to, jak się wydaje, w szczególności przedsiębiorców jako podmiotów działalności gospodarczej. Wsparcie dla nich utożsamiane jest z udzielaniem pomocy, głównie o charakterze materialnym, w tym w szczególności finansowej, choć wsparciem także może być pomoc o charakterze organizacyjno-zarządczym, a nawet marketingowym. Wydaje się ponadto, że wsparcie może być potraktowane jako *sui generis* rekompensata z tytułu poniesionych szkód lub utraconych, przyszłych korzyści, która pełniąc rolę odszkodowania jest zarazem pomocą udzielaną potrzebującym tej pomocy przedsiębiorcom^[31]. Wsparcie powinno wynikać z przesłanki interesu publicznego i wiązać się z potrzebą jednoczesnego, równomiernego i proporcjonalnego uwzględniania, jak już wcześniej wskazano, interesu przedsiębiorców związanego z wolnym rynkiem, a szerzej z wolnością działalności gospodarczej i łączenia go z interesem publicznym^[32].

Kwestie interesu publicznego wydają się szczególnie istotne właśnie w kontekście postrzegania i ujmowania stanów nadzwyczajnych. Klauzula (formuła) interesu publicznego jest pojemna i trzeba przyjąć, że prawodawca podejmuje próby jej konkretyzacji (uszczegółowienia). Interesowi

²⁹ Na temat „ważności” interesu publicznego zob. Szydło, *Wolność*, 186-189; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r. sygn. akt K. 46/07, OTK ZU 2008, nr 6A, poz. 104.

³⁰ Zob. Radziewicz, *Komentarz*.

³¹ Zob. w tej kwestii Andrzej Powałowski, „Wsparcie dla przedsiębiorców na gruncie prawa”, [w:] Andrzej Powałowski, Marek Szczepaniec, Anna Kociołek-Pęksa, *Wsparcie dla przedsiębiorców. Aspekty: prawny, ekonomiczny i społeczny* (Warszawa: C.H. Beck, 2021), 1.

³² Zob. np. Ambroży Mituś, „Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w stanach nadzwyczajnych”, [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. Jan Grabowski, Anna Hołda-Wydrzyńska, Katarzyna Pokryszka (Katowice: Uniwersytet Śląski, 2013), 454-465.

publicznemu nadawana jest zatem różna nazwa, treść i mieści się on w zakresie wielu wartości w różnych aktach prawnych^[33]. Przykładowo można wskazać na kwestię bezpieczeństwa państwa, interesów konsumentów, ochronę rynku krajowego, potrzeby środowiska, stabilność cen, zrównoważenie bilansu płatniczego, ochronę niektórych podmiotów gospodarki, pomoc publiczną, potrzeby związane z ochroną zdrowia i życia obywateli itp. Są to różnorodne wartości i prawodawca oraz stosujący prawo mają możliwość identyfikować je, a zarazem konfrontować z ogólną klauzulą w zależności od tego, jakie cele przypisane zostały poszczególnym aktom prawnym.

Jeśli zasadnie przyjąć, że formuła interesu publicznego może być przesłanką ograniczenia wolności działalności gospodarczej^[34], to zarazem należy dostrzec, że formuła ta w pełni odnosi się także do samych stanów nadzwyczajnych, w których to, w celu usunięcia występujących zagrożeń, należy podjąć różne działania zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa obywateli i ładu w sferze działalności gospodarczej właśnie w interesie publicznym^[35]. Działaniom tym towarzyszyć może, jak wcześniej wskazano, ograniczanie praw i wolności, w tym działalności gospodarczej także w interesie publicznym. Wreszcie, w nawiązaniu do wcześniejszych wywodów, trzeba przyjąć, że działania państwa po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego powinny, w odpowiednim, optymalnym momencie, przyjąć charakter stabilizujący sytuację społeczną i gospodarczą, co w konsekwencji może oznaczać potrzebę posłużenia się odpowiednimi ku temu instrumentami, takimi jak w szczególności zamówienia publiczne.

Zamówienia publiczne trzeba zatem postrzegać nie tylko w kontekście normatywnych przesłanek pozwalających na ewentualną reakcję

³³ Zob. np. ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 275; ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 833, ze zm.; ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 162; ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 647, 1080.

³⁴ Zob. art. 22 Konstytucji RP.

³⁵ Zob. Jacek Sadowy, *Ochrona interesu publicznego w prawie zamówień publicznych* (Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2025), 1 i n.; Eliza Komierzyńska, Marian Zdyb, „Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, nr 2 (2016):161-179; Artur Żurawik, „«Interes publiczny» i «interes społecznie uzasadniony». Próba dookreślenia pojęć” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 2 (2013): 57-69; Rafał Blicharz, Michał Kania, „Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 5 (2010): 12-21.

w sytuacjach zagrożenia, ale także realnie wykorzystywanych instrumentów oddziaływania państwa na gospodarkę w praktyce funkcjonowania stanów nadzwyczajnych.

Regulacje stanów nadzwyczajnych oparte są na kilku fundamentalnych zasadach, które mają stanowić zabezpieczenie przed autorytarnymi tendencjami (dążeniami) władzy państwowej. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko w sytuacjach szczególnych zagrożeń i jedynie wtedy, gdy zwykłe środki są nieskuteczne (zasada wyjątkowości). Należy także zauważyć, że działania i ograniczenia podjęte w czasie stanu nadzwyczajnego powinny odpowiadać stopniowi zagrożenia (zasada proporcjonalności). Działania takie powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa i wszystkich podmiotów prawa.

4 | Przydatność instytucji zamówień publicznych w warunkach stanów nadzwyczajnych

Choć przepisy ustaw o poszczególnych stanach nadzwyczajnych (wojennym, wyjątkowym, klęski żywiołowej) same w sobie koncentrują się na kwestiach wprowadzania, trwania, ograniczeń praw i wolności oraz zasad działania władz, ich wprowadzenie ma bezpośredni wpływ na stosowanie przepisów prawa zamówień publicznych. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, zwłaszcza stanu klęski żywiołowej lub stanu wyjątkowego (które mogą być reakcją na katastrofy naturalne, epidemie lub inne nagłe zagrożenia), często wiąże się z koniecznością natychmiastowego zakupu towarów, usług lub robót budowlanych niezbędnych do ochrony życia, zdrowia lub mienia, usunięcia skutków zagrożenia oraz przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Ustawy o stanach nadzwyczajnych nie odnoszą się w ogóle do obszaru normowanego ustawą Pzp i w szczególności nie regulują jakichkolwiek kwestii związanych z procedurami zamówieniowymi, to jednak ustawa Pzp zawiera odpowiednie rozwiązania prawne, które mają zastosowanie właśnie w sytuacjach zagrożeń, uzasadniających wprowadzenie właściwego stanu nadzwyczajnego. Ustawa Prawo zamówień publicznych, choć jest zbiorem reguł dotyczących wydatkowania środków publicznych, zawiera mechanizmy pozwalające państwu na szybką i skuteczną reakcję w obliczu

sytuacji nadzwyczajnych, w tym w warunkach stanów nadzwyczajnych. Reakcja taka, w szczególności na wojnę, zagrożenia wewnętrzne dla funkcjonowania państwa czy katastrofy naturalne i epidemie, a więc *sensu largo* kryzysy, w których priorytetem staje się ratowanie życia, zdrowia, mienia lub bezpieczeństwa państwa, siłą rzeczy może kolidować z niejednokrotnie długotrwałymi procedurami zamówieniowymi.

Istotną regulacją, która jest aktywowana w sytuacjach nagłych, takich jak te, które mogą prowadzić do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, jest możliwość udzielania zamówień w omówionych wcześniej trybach, tj. trybie zamówień z wolnej ręki lub z zastosowaniem znacznie uproszczonych procedur w ramach negocjacji bez ogłoszenia. Zgodnie z ustawą Pzp zamówienie z wolnej ręki można udzielić, gdy ze względu na wyjątkową sytuację wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, której zamawiający nie mógł wcześniej przewidzieć, a jej zaspokojenie jest niezbędne (np. dla ochrony zdrowia publicznego lub życia). Samo użycie trybu wolnej ręki nie jest tożsame z formalnym ogłoszeniem stanu nadzwyczajnego, to jednak zdarzenia uzasadniające stan klęski żywiołowej stanowią najczęstszą podstawę do jego zastosowania. Co do zasady, ustawa Pzp w razie zaistnienia natychmiastowej bądź pilnej potrzeby umożliwia zamawiającemu: udzielenie zamówienia w trybie uproszczonym (z wolnej ręki lub negocjacji bez ogłoszenia), zastosowanie krótszych (niż wynikające z przepisów Pzp) terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu i składania ofert (art.144 ustawa Pzp) oraz zastosowanie przepisów o udzielaniu zamówień z dziedziny bezpieczeństwa, jeżeli przedmiot zamówienia dotyczy infrastruktury krytycznej (art. 396 ust. 1 pkt 1a ustawa Pzp).

Zastosowanie innych trybów, nawet przyspieszonych, nie gwarantuje uzyskania dostaw, usług lub robót budowlanych w wymaganym terminie. Pilność nie może być przy tym spowodowana przyczynami leżącymi po stronie zamawiającego. Stan nadzwyczajny z definicji jest sytuacją nieprzewidzianą i wymagającą natychmiastowego działania, co pozwala organom publicznym na skorzystanie z tych uproszczeń, aby szybko pozyskać niezbędne środki (np. sprzęt medyczny, żywność, usługi ratownicze) bez konieczności uczestniczenia stron w zasadniczo długotrwałych procedurach przetargowych.

W warunkach stanu wojennego, szczególnie długotrwałego, przydatne dla funkcjonowania państwa, wydatkowania środków publicznych i gospodarki zbrojeniowej będą przepisy ustawy Pzp odnoszące się do zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa (art.395-465 ustawy Pzp). Są to

zamówienie udzielane przez zamawiającego publicznego lub zamawiającego sektorowego, którego przedmiotem są w szczególności dostawy sprzętu wojskowego i newralgicznego, roboty budowlane, dostawy i usługi związane z zabezpieczeniem obiektów będących w dyspozycji podmiotów realizujących zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa lub związane ze wskazanym sprzętem, roboty budowlane i usługi przeznaczone wyłącznie do celów wojskowych, newralgiczne roboty budowlane lub newralgiczne usługi (zob. art.7 pkt 36)^[36].

Sformułowana w ramach ustawy Pzp zasada równego traktowania wykonawców wymusza konkurencję rynkową, prowadząc do obniżenia cen i poprawy jakości dostarczanych dóbr i usług. Zamawiający, którzy rozpoczynają postępowania o udzielenie zamówień publicznych, mają do dyspozycji środki, które jednak mogą ułatwić i przyspieszyć procedury konkurencyjne, takie jak w szczególności ograniczenie wymaganych dokumentów od wykonawców, w tym podmiotowych środków dowodowych. Istnieje także możliwość zastosowania tzw. procedury odwróconej umożliwiającej zmianę kolejności badania i oceny ofert oraz wykonawców (art.139 ustawy Pzp), rezygnacja z żądania składania oświadczenia wstępnego wraz z ofertą (art. 139 ust. 2 ustawy Pzp).

Przydatna w warunkach stanów nadzwyczajnych powinna być w szczególności opracowana i wdrożona polityka zakupowa. Może ona niewątpliwie sprzyjać promowaniu i preferowaniu strategicznych celów państwa (art. 22 ustawy Pzp)^[37].

Ważny aspekt istoty i znaczenia zamówień publicznych to zapewnienie efektywnego i transparentnego wydatkowania środków publicznych. Odpowiednie procedury zamówieniowe uwzględniające jawność ogłoszeń, rygory formalne oraz obowiązujący system odwoławczy powinny zapobiegać korupcji i marnotrawstwu. W związku z uwzględnianiem zasady

³⁶ Michał Raduła, „Zamówienia publiczne a ochrona istotnych interesów bezpieczeństwa państwa – spotkanie efektywności ekonomicznej i rozwoju konkurencji z zapewnieniem bezpieczeństwa”, [w:] *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, red. Barbara Kowalczyk, Karolina Kulińska-Jachowska, Łukasz Prus, Magdalena Tabernacka (Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2024), 342-346.

³⁷ Zob. Sendrowski, *Polityka zakupowa państwa*; Paweł Nowicki, „Strategiczne zamówienia publiczne jako instrument polityki rozwoju” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3 (2024): 27-40; Agnieszka Marek-Bielawska, „Polityka zakupowa państwa jako cel zamówień publicznych” *Studia Prawa Publicznego*, nr 46 (2024): 75-93.

uczciwej konkurencji instytucje publiczne są zobowiązane do uzyskania towarów i usług w najkorzystniejszej ekonomicznie cenie, co wymusza ocenę relacji ceny do jakości.

Wreszcie znacząco przydatne w warunkach stanów nadzwyczajnych może być centralne zamawianie kluczowych zasobów (przez centralnego zamawiającego – art. 44 ustawy Pzp), które jest w stanie zastąpić postępowania i decyzje wielu rozproszonych podmiotów zamawiających. Decyzja o centralizacji dotyczyć może zasobów o strategicznym znaczeniu, wysokiej wartości lub tych, które są masowo wykorzystywane przez przedsiębiorców. Przesłanką centralizacji może być dążenie do maksymalizacji oszczędności. Ponadto, centralne zamówienia umożliwiają standaryzację zasobów; zamiast wielu różnych produktów spełniających tę samą funkcję organizacja wybiera jeden lub kilka standardowych produktów. Centralne zamawianie jest także kluczowym elementem zarządzania ryzykiem i zapewnienia jakości^[38].

Warte zauważenia jest także i to, że wprowadzenie jakiegokolwiek stanu nadzwyczajnego nie powoduje wyłączenia stosowania ustawy Pzp^[39]. Zarazem ustawa Pzp nie zawiera żadnych przepisów w oparciu, o które nie można by było stosować tych przepisów w warunkach stanów nadzwyczajnych^[40].

5 | Zakończenie

Prawo zamówień publicznych pozostaje we właściwej konfiguracji do prawa stanów nadzwyczajnych. Zarówno możliwe jest, w warunkach poszczególnych stanów nadzwyczajnych, stosowanie w całej rozciągłości

³⁸ Zob. Konrad Różowicz, *Udzielanie zamówień przez CUW* (Lex/el., 2025).

³⁹ Dla porównania, inne rozwiązanie znajduje się w treści art. 7c ustawy o zarządzaniu kryzysowym, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz.122, wg którego stosowanie ustawy Pzp jest wyłączone w przypadku zamówień na usługi lub dostawy niezbędne do realizacji poleceń wydanych przez Prezesa Rady Ministrów wobec organów administracji rządowej, państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego, a także przedsiębiorców, a także wydanych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej wobec podległych im organów, państwowych osób prawnych oraz spółek Skarbu Państwa.

⁴⁰ Zob. np. art. 12 ust 1 pkt 1 ustawy Pzp.

przepisów ustawy Pzp i nie ma w tym względzie żadnych szczególnych ograniczeń wynikających z tej ustawy, jak i prawo regulujące stany nadzwyczajne (Konstytucja RP i ustawy zwykłe) nie stoi na przeszkodzie w stosowaniu w pełni zamówień w okresie obowiązywania każdego stanu nadzwyczajnego.

Zresztą z ustawy Pzp wynikają przesłanki będące zarazem inspiracją dla organów państwa i ogółu zamawiających do stosowania instytucji i mechanizmów zamówieniowych w stanach nadzwyczajnych, a jednocześnie istota, charakter i cechy stanów są podstawami skłaniającymi zamawiających do posługiwania się zamówieniami jako instrumentem oddziaływania na gospodarkę także w warunkach zagrożeń i wprowadzonych w związku z nimi stanach nadzwyczajnych. Przynosić to może dobre rezultaty zarówno z perspektywy realizacji celów stanów nadzwyczajnych, jak i funkcjonującego według określonych zasad systemu zamówień publicznych. Można nawet stwierdzić, że taka relacja pomiędzy prawem zamówień a prawem stanów nadzwyczajnych stanowi swoistą gwarancję dla zapewnienia, by działania państwa pozostawały w zgodzie z interesem publicznym, w tym społecznym.

Pewne zagrożenie dla takiego porządku prawnego stanowi praktyka posługiwania się przez prawodawcę, w sytuacjach zagrożenia, ustawodawstwem zwykłym spoza obszaru prawa stanów nadzwyczajnych. Ustawy te nie odwołują się do reguł określonych w tym prawie, lecz tworzą nowe, nie zawsze przystające do rozwiązań konstytucyjnych. Może to zakłócać w szczególności stosowanie przepisów prawa zamówień w stanach nadzwyczajnych, a nawet prowadzić do pewnego chaosu i niepewności prawnej.

Warto zwrócić uwagę, co wynika zresztą z analizy systemów prawnych zamówień publicznych i stanów nadzwyczajnych, że prawo zamówień zawiera szereg konstrukcji normatywnych, które należy potraktować jako przesłanki ich stosowania w szczególności na gruncie stanów nadzwyczajnych. W sposób szczególny wyróżniają się one swoimi cechami z uwagi na prostotę stosowania, sprzyjanie uczciwej konkurencji i efektywności. Są one preferowane jako te, które nadają się do stosowania w sytuacjach zagrożeń, w tym bezpieczeństwa państwa, jego obywateli i podmiotów działalności gospodarczej. Identyczną ocenę owych konstrukcji normatywnych można sformułować z perspektywy stanów nadzwyczajnych, ich celów i skuteczności działań państwa. Dla organów państwa zamówienia publiczne stanowią dobry instrument, za pomocą którego owe cele można osiągać w sposób legalny i zarazem efektywny.

W kontekście rosnącej liczby zagrożeń (klimatycznych, sanitarnych, obronnych, katastrof, kryzysów) system prawa zamówień publicznych powinien ewoluować, aby sprostać temu wyzwaniu, stając się elastycznym narzędziem interwencyjnym, które legalnie i praworządnie zapewni sprawne i efektywne działanie zamawiającym. Oznacza to konieczność połączenia elementów szybkości, przejrzystości i odpowiedzialności oraz zagwarantowanie w ten sposób odpowiedniego wydatkowania środków publicznych w sytuacji zagrożenia, w odpowiednim stanie nadzwyczajnym. Odchodzenie od standardowych, jawnych, przewidzianych prawem zamówień publicznych procedur, brak czasu na dogłębną weryfikację kontrahentów i pośpiech w podejmowaniu decyzji, istotnie zwiększają podatność systemu na korupcję, zмовę cenową i niegospodarność.

Polski system prawa zamówień niejednokrotnie podlegał już pewnym modyfikacjom. Polska zatem w związku z pandemią Covid-19 wprowadziła zmiany w ustawie Pzp, które umożliwiły szybsze i bardziej elastyczne procedury przetargowe w sytuacjach kryzysowych oraz dostosowała je do potrzeb w odpowiedzi na międzynarodowe sankcje nałożone na Rosję. Analiza sytuacji kryzysowych z lat 2020-2024 pokazuje, że podstawą do skutecznego zarządzania zamówieniami publicznymi jest elastyczność, szybka adaptacja oraz efektywna koordynacja działań. Wnioski te są szczególnie ważne w kontekście przyszłych kryzysów, które mogą wymagać równie dynamicznej i przemyślanej reakcji.

Wydaje się, że w przyszłości celowe byłoby rozważenie wprowadzenia pewnych zmian do systemu prawa, nie tylko systemu zamówień publicznych, ale także prawa stanów nadzwyczajnych. Być może mogłyby one polegać na bardziej precyzyjnym określeniu pojęć takich jak: pilność, nagłość, zagrożenia, bezpieczeństwo państwa, obywatele i przedsiębiorcy. Przepisy mogłyby umożliwiać jeszcze łatwiejszą i szybszą waloryzację lub zmianę umów w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego, aby dostosować się do nagłych wahań cen i dostępności. Możliwe byłoby wprowadzenie zdefiniowanego, maksymalnie uproszczonego i skróconego trybu, który byłby automatycznie aktywowany z chwilą wprowadzenia konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego.

Należy także stwierdzić, iż rola Pzp w stanach nadzwyczajnych sprowadza się do ustalenia równowagi między koniecznością szybkiego i skutecznego działania w warunkach zagrożenia a zachowaniem standardów transparentności, racjonalności i efektywności wydatkowania środków publicznych.

Bibliografia

- Adamska Weronika, „Stan wyjątkowy w perspektywie filozofii prawa. Próba definicji” *Archiwum Filozofii Prawa*, nr 4 (2020): 5-16.
- Blicharz Rafał, Michał Kania, „Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 5 (2010): 12-21.
- Bobowski Sebastian, Jan Gola, „Pomiar efektywności rynku zamówień publicznych – przyczynek teoretyczny do badań ekonomicznych” *Ekonomia XXI wieku*, nr 2 (2017): 9-23.
- Brzeziński Michał, „Wybrane zasady stanów nadzwyczajnych w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*” *Studia Politologiczne*, vol. 45 (2017): 276-286.
- Brzeziński Michał, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007.
- Ciapała Jerzy, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*. Szczecin: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, 2009.
- Eliza Komierzyńska, Marian Zdyb, „Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, nr 2 (2016): 161-179.
- Granecki Paweł, Iga Granecka, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2024.
- Horubski Krzysztof, *Administracyjnoprawne instrumenty realizacji zamówienia publicznego*. Warszawa: C.H. Beck, 2017.
- Kordik Anna, „Regulacja stanów nadzwyczajnych w ustawie zasadniczej” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, nr 106 (2016): 55-67.
- Królikowska-Olczak Maria, „Zasada uczciwej konkurencji na tle nowej regulacji zamówień publicznych” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 2 (2021): 13 i n.
- Kustra Aleksandra, „Stany nadzwyczajne”, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Zbigniew Witkowski. 597-612. Toruń: TNOiK, 2011.
- Kuźma Katarzyna, Wojciech Hartung, „Instrument do prowadzenia polityki zakupowej państwa” *Gazeta Prawna*, 6 sierpnia 2019.
- Lotko Ewa, „Zasada efektywność a konkurencyjność polskiego rynku zamówień publicznych”, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 11 (2021): 39-45.
- Lubiszewski Maciej, *Prawo zamówień publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2023.
- Marek-Bielawska Agnieszka, „Polityka zakupowa państwa jako cel zamówień publicznych”, *Studia Prawa Publicznego*, nr 2 (2024): 75-93.

- Marek-Bielawska Agnieszka, „Polityka zakupowa państwa jako cel zamówień publicznych” *Studia Prawa Publicznego*, nr 46 (2024): 75-93.
- Mituś Ambroży, „Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w stanach nadzwyczajnych”, [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. Jan Grabowski, Anna Hołda-Wydrzyńska, Katarzyna Pokryszka. 454-465. Katowice: Uniwersytet Śląski, 2013.
- Nowicki Józef Edmund, „Gdy wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia” *Monitor Zamówień Publicznych*, nr 4 (2022): 38-40.
- Nowicki Paweł, „Strategiczne zamówienia publiczne jako instrument polityki rozwoju” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3 (2024): 27-40.
- Nowicki Paweł, *Aksjologia prawa zamówień publicznych – pomiędzy efektywnością ekonomiczną a instrumentalizacją*. Toruń: TNOiK, 2019.
- Ogonowski Andrzej, „Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 1(2012): 213-235.
- Opaliński Bartłomiej, „Stan wojenny we współczesnym polskim porządku prawnym” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7-8 (2011): 65-86.
- Paśnik Jerzy, „Pozakonstytucyjne ustawodawstwo stanów nadzwyczajnych” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 4 (2023): 31-47.
- Powałowski Andrzej, „Wsparcie dla przedsiębiorców na gruncie prawa”, [w:] Andrzej Powałowski, Szczepaniec Marek, Anna Kociołek-Pęksa, *Wsparcie dla przedsiębiorców. Aspekty: prawny, ekonomiczny i społeczny*. 1-13. Warszawa: C.H. Beck, 2021.
- Powałowski Andrzej, Ewa Przeszło, Hanna Wolska, *Instytucje i instrumenty kontroli w systemie zamówień publicznych*. Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. Marzena Jaworska. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2025.
- Prokop Krzysztof, „Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych we współczesnych państwach demokratycznych (wybrane problemy)”, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. Adam Jamróz, Stanisław Bożyk. 124-133. Białystok: Temida 2, 2006.
- Przeszło Ewa, *Kontrola udzielania zamówień publicznych*. Poznań: Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris, 2013.
- Raduła Michał, „Zamówienia publiczne a ochrona istotnych interesów bezpieczeństwa państwa – spotkanie efektywności ekonomicznej i rozwoju konkurencji z zapewnieniem bezpieczeństwa”, [w:] *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, red. Barbara Kowalczyk, Karolina Kulińska-Jachowska, Łukasz Prus, Magdalena Tabernacka. 342-346. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna

- Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2024.
- Radzewicz Piotr, „Komentarz do art. 228 Konstytucji RP”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja. Lex, 2021.
- Różowicz Konrad, *Udzielanie zamówień przez CUW*, Lex/el., 2025.
- Sadowy Jacek, *Ochrona interesu publicznego w prawie zamówień publicznych*. Warszawa: C.H. Beck, 2025.
- Sendrowski Paweł, *Polityka zakupowa państwa – narzędzie wsparcia uczestników rynku zamówień publicznych czy martwy przepis w ustawie? LEX/el.*, 2023.
- Syryt Aleksandra, Muszyński Mariusz, „Legislacja delegowana w czasie epidemii. Uwagi na tle kształtu konstytucyjnego systemu źródeł prawa w Polsce” *Prawo i Więź*, nr 1 (2025):100-105.
- Szostak Ryszard, „Jawność i przejrzystość postępowania o udzielenie zamówienia publicznego” *Samorząd Terytorialny*, nr 5 (2019): 7-29.
- Szydło Marek, *Prawna koncepcja zamówienia publicznego*. Warszawa: C.H. Beck, 2014.
- Szydło Marek, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*. Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta, 2011.
- Wikłański Bartłomiej, „Tryb zamówienia z wolnej ręki a zasada konkurencyjności w prawie zamówień publicznych” *Acta Iuris Stetinensis*, nr 1 (2024): 127-141.
- Winiarz Mateusz, *Zamówienia publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.
- Zaborowski Mariusz, „Cel i funkcje zamówień publicznych” *Optimum. Economic Studies*, nr 3 (2019): 155-156.
- Żurawik Artur, „«Interes publiczny» i «interes społecznie uzasadniony». Próba dookreślenia pojęć” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 2 (2013): 57-69.

