

**Dr Katarzyna Tomaszewska**

Uniwersytet Wrocławski

ORCID:0000-0003-4024-0036

e-mail: katarzyna.tomaszewska@uwr.edu.pl

# Znaczenie jawności umów w procesie społecznego kontrolowania systemu zamówień publicznych<sup>1</sup>

The meaning of contracts transparency for the process of social control over the public procurement system

## Streszczenie

Jawność stanowi jedną z zasad zamówień publicznych. Jej realizacja umożliwia zainteresowanym dokonywanie czynności sprawdzających w ramach tzw. społecznego kontrolowania. Sprowadza się do realizacji obowiązków publikacyjno-informacyjnych podmiotu zamawiającego, obejmuje również dostęp do dokumentacji postępowania, w tym protokołu oraz umowy o udzielenie zamówienia publicznego. Określeniu zasad udostępnienia zawartości umowy oraz jej znaczenia w ramach społecznego kontrolowania jest poświęcone niniejsze opracowanie.

**Słowa kluczowe:** jawność, dostęp, zamówienia publiczne, kontrola społeczna

JEL: K00

## Abstract

Transparency is one of the major rules in the public auctions. Its presence enables the concerned to perform supervising actions as part of social control. It consists in fulfilling publishing and information duties of an ordering entity and also encompasses availability of the tender documents, including a protocol and a public procurement contract. This paper is aimed at establishing the rules of making the contents of contract available and its meaning in the scope of social controlling.

**Keywords:** publicity, access, public procurement, social control

## Wprowadzenie

W demokratycznym państwie prawa zagadnienie jawności urasta do rangi idei przewodniej, której wdrożenia i respektowania oczekują jednostki. Jest postulatem, którego wypełnienia oczekuje społeczeństwo informacyjne. Dla ogółu społeczeństwa jawność jest kluczowym elementem rządów prawa, ma ona na celu zapewnienie widoczności przepływu środków publicznych (Farca, Dragoś, Bogdanowicz, 2019, s. 99). Przez jawność należy rozumieć taki stan rzeczy, w ramach którego określona struktura jest jawna i widoczna dla ogółu — w taki też sposób są realizowane czynności podejmowane w jej ramach. To nieukrywanie czegoś, to zapewnienie dostępu do informacji dla zainteresowanych, to brak tajemnicy, szczerość, otwartość, transparentność (Tarnacka, 2009, s. 74; Gryszczyńska, 2016, s. 22).

Mimo braku normatywnej definicji zagadnienie jawności ma istotne znaczenie z punktu widzenia gwarantowania prawidłowości funkcjonowania podmiotów publicznych. Jako

pojęcie wieloznaczne jest przedmiotem rozważań i interpretacji prowadzonych nie tylko na gruncie nauk prawnych, ale i filozoficznych oraz społecznych. Nierzadko urasta do rangi zasady (choć niekonstytucyjnej) towarzyszącej czy też wyznaczającej kierunek prawidłowego postępowania przed organami administracji publicznej i innymi podmiotami kwalifikowanymi jako podmioty administrujące. Taki też charakter ma kategoria jawności, o której mowa w ustawie z 11.09.2019 r. — Prawo zamówień publicznych<sup>2</sup> (dalej: u.p.z.p.). Punkt ciężkości w prowadzonych rozważaniach położono na przybliżeniu znaczenia jawności czy też raczej dostępu do zawartości umów w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego. Artykuł poświęcono zdefiniowaniu zasad udostępnienia ich zawartości oraz ograniczeń tego rodzaju dostępności z punktu widzenia uregulowań u.p.z.p. Dokonana analiza umożliwi ustalenie znaczenia jawności umów w procesie społecznego kontrolowania, jak również w zakresie gwarantowania prawidłowości udzielania zamówień na realizację dostawy, usługi czy też roboty budowlanej.

## Jawność a inne zasady udzielania zamówień publicznych

Jawność zamówień publicznych w swoim założeniu ma stanowić sprawny instrument zapobiegania pojawianiu się patologii życia publicznego (Herc, 2008, s. 118). E. Roberson wskazuje, że jawność oznacza otwartość i jasność co do tego, jaka jest polityka rządu w zakresie zamówień publicznych i w jaki sposób jest ona realizowana (Roberson, 2017). Jest jedną z zasad systemu zamówień publicznych, która oddziałuje na inne reguły postępowania, wzajemnie się z nimi przeplatając. W poszukiwaniu tego rodzaju zależności w pierwszej kolejności należy odnieść się do kwestii sprzyjania zachowaniu uczciwej konkurencji, gwarantowaniu równego traktowania wszystkich wykonawców, zapewnianiu możliwości wykonywania kontroli wewnętrznej przez samych wykonawców korzystających ze środków ochrony prawnej (określonych treścią u.p.z.p.) oraz kontroli zewnętrznej realizowanej przez odpowiednie organy i instytucje kontrolne (Herc, 2008, s. 127). Stosownie do zawartości art. 18 ust. 1 u.p.z.p. postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne, a ograniczenie dostępu do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia może mieć miejsce tylko w przypadkach określonych w ustawie. Zagwarantowanie transparentności zamówień publicznych odgrywa doniosłe znaczenie przy uwzględnieniu charakteru tego rodzaju działalności podmiotów kwalifikowanych jako publiczne (z racji realizowania zadań publicznych czy też w związku z dysponowaniem majątkiem publicznym). Pozytywne rezultaty urzeczywistnienia zasady jawności uwidaczniają się zaś w kontekście oddziaływania na zachowania uczestników postępowania w sprawie o udzielenie zamówienia publicznego oraz podmiotów zewnętrznych zajmujących się procesem kontrolowania. Wymaga tego m.in. konieczność zapewnienia konkurencyjności postępowania i zgodnej z prawem (legalnej) rywalizacji oraz obligatoryjność gwarantowania ochrony przed takimi nieprawidłowościami jak korupcja (Jaślan, 1999, s. 47). Zasada jawności wymaga, aby wszystkie warunki oraz zasady przedmiotowej procedury zostały sformułowane w sposób transparentny<sup>3</sup>. Zamówienia publiczne są wyrazem aktywności państwa podejmowanej i prowadzonej na tzw. wolnym rynku. Tego rodzaju działalność jest nakierowana na dostarczanie określonych produktów oraz usług finansowanych ze środków publicznych i w żadnym razie nie może odbywać się bez jednoczesnego zabezpieczenia ochrony interesu ogółu społeczeństwa. To pociąga za sobą konieczność gwarantowania transparentności jej realizacji. Uwzględniając niniejsze założenie, jawność musi urastać i urasta do rangi naczelnej zasady postępowania w sprawie o udzielenie zamówienia. Występuje obok innych zasad, takich jak: zasada uczciwej konkurencji, zasada równości, zasada pisemności, reguła stosowania języka polskiego (Szustakiewicz, 2016, s. 359). Towarzyszy również (nierzadko służąc tym samym celom) zasadom zdefiniowanym w treści art. 17 u.p.z.p., tj. zasadzie efektywności, legalizmu czynności podejmowanych przez zamawiającego oraz regule bezstronności i obiektywizmu osób przygotowujących, a także przeprowadzających postępowanie. O szczególnym znaczeniu przedmiotowej zasady może przesądzać również założenie, w myśl którego złamanie (nieprzestrzeganie) zasady jawności jest zjawiskiem patologicznym w obrębie systemu zamówień publicznych<sup>4</sup>.

## Pojęcie i kwalifikacja zasady jawności zamówień publicznych

Zgodnie z art. 16 u.p.z.p. zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz kierując się względami proporcjonalności i przejrzystości. W ujęciu doktrynalnym kategoria jawności podlega rozmaitemu kwalifikowaniu. Z uwagi na zakres jej obowiązywania można dokonać wyróżnienia jawności generalnej, na którą składają się jawność zewnętrzna (odnosząca się do uczestników postępowania w sprawie o udzielenie zamówienia publicznego) oraz jawność wewnętrzna (odnosząca się do każdej jednostki zainteresowanej przedmiotową procedurą — do osoby trzeciej; Herc, 2008, s. 362). Tego rodzaju rozdzielenie nie ma charakteru dychotomicznego. Obie kategorie jawności w swojej zawartości treściowej przeplatają się wzajemnie. Z kolei z uwagi na charakter oraz ze względu na inicjatywę podejmowanych czynności w ramach procesu udostępniania informacji można dokonać wyodrębnienia aspektu dynamicznego (opierającego się na działaniu informacyjnym podejmowanym przez zamawiającego z urzędu) oraz aspektu statycznego opierającego się na wnioskowaniu zainteresowanych o udostępnienie im oczekiwanej informacji publicznej (Szustakiewicz, 2016, s. 362). Wszystkie kategorie jawności są objęte obligatoryjnością zachowania podmiotu zamawiającego. Natomiast o tym, który rodzaj jawności ma zastosowanie w konkretnym przypadku, przesądzają: etap prowadzonego postępowania oraz forma jego realizacji.

W dążeniu do ustalenia charakteru zasady jawności w obrębie systemu zamówień publicznych należy wskazać, że jest ona pojemną kategorią znaczeniową. Odnajduje swoje znaczenie przede wszystkim w czynnościach podejmowanych przez zamawiającego, poczynając od publicznego informowania (ogłaszania) o zamówieniach, poprzez jawne otwarcie ofert i jawną ich zawartość, po wszelkie inne oświadczenia składane w toku postępowania (Olszewski, 2015, s. 300). Obejmuje swym zakresem co najmniej trzy płaszczyzny procedowania, choć tylko dwie uwidaczniają się w sposób wyraźny pod rządami aktualnie obowiązującej u.p.z.p. Co istotne, tego rodzaju założenie jest w pełni zasadne nawet wówczas, gdy weźmiemy pod uwagę zawartość art. 18 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 5 ust. 1 pkt. 18 u.p.z.p. One bowiem w sposób szczególny wyznaczają ramy jawności postępowania o udzielenie zamówienia.

Szerokie identyfikowanie kategorii jawności w obrębie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego pozwala na dokonanie następującego wyodrębnienia (Szustakiewicz, 2016, s. 362):

- 1) płaszczyzny jawności sprowadzającej się do realizacji obowiązków ogłoszeniowych (publikacyjno-informacyjnych) podmiotu zamawiającego przed właściwym wszczęciem postępowania oraz w trakcie jego prowadzenia;
- 2) płaszczyzny jawności opierającej się na dostępie do zawartości protokołu i jego załączników (art. 74 u.p.z.p.);
- 3) płaszczyzny jawności opierającej się na dostępie do zawartości umowy w sprawie udzielonego zamówienia publicznego.

Ponadto, poza ścisłym zakresem uregulowań u.p.z.p. na uwagę zasługuje również co do zasady gwarantowana transparentność postępowania odwoławczego przed Krajową Izbą Odwoławczą oraz w obrębie procedury sądowej w związku z przedłożoną skargą — tzw. jawność rozprawy (art. 545 ust. 1, art. 579 ust. 2 u.p.z.p.; Szustakiewicz, 2016, s. 362).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że czynności wyróżnione w ramach dwóch pierwszych płaszczyzn jawności (a ściślej mówiąc, rozmaite działania informacyjno-ogłoszeniowe zamawiającego oraz udostępnianie zawartości protokołu) są nierzadko kwalifikowane również jako formy urzeczywistnienia zasady przejrzystości postępowania, o której mowa w art. 16 u.p.z.p. (Jaworska, 2021).

Nie należy jednak zapominać, że to sam ustawodawca posługuje się pojęciem jawności protokołu i wskazuje na wnioskowy tryb jego udostępnienia. W tym zakresie uwidacznia się zatem związek pomiędzy zasadami przejrzystości i jawności postępowania. Nieprzypadkowo bowiem w piśmiennictwie podkreśla się, że przejrzystość, jako jeden z wyznaczników projektowanego i przeprowadzanego postępowania, koresponduje z zasadą jawności przedmiotowej procedury (Jaworska, 2021).

Realizacja omawianej zasady jawności nabiera nowego znaczenia w związku z postępującą elektronizacją zamówień publicznych. Elektronizacja, będąc procesem polegającym na nadawaniu elektronicznego charakteru różnym czynnościom podejmowanym w obrębie zamówień publicznych, dotyczy przede wszystkim tych aspektów procedury, które pozostają w ścisłym związku z obiegiem określonych informacji pomiędzy stronami postępowania, z dostarczaniem określonej wiedzy stronom postępowania i osobom trzecim. Wykorzystanie form, postaci i katalogów elektronicznych w procedurze, a przede wszystkim posługiwanie się środkami komunikacji elektronicznej dla potrzeb porozumiewania się pomiędzy różnymi podmiotami jest bowiem właściwe dla procesu elektronizacji i obejmuje w obrębie postępowania o udzielenie zamówienia wszystkie płaszczyzny jego jawności (w szerokim rozumieniu tego pojęcia). Przykładowo można wskazać, że:

1. Realizacja obowiązków informacyjno-ogłoszeniowych może odbywać się przy użyciu środków komunikacji elektronicznej za pomocą formularzy umieszczonych na stronach portalu internetowego (art. 269 ust. 1 i ust. 3 u.p.z.p.).

2. W przypadku prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia z wykorzystaniem urządzeń i narzędzi komunikacji elektronicznej, udostępnianych przez inny podmiot niż podmiot zamawiający, zamawiający może powierzyć przechowywanie protokołu postępowania i jego załączników w systemie teleinformatycznym (art. 74 ust. 2 u.p.z.p.).

3. Zarówno wnioskowanie zainteresowanego, jak i w jego rezultacie udostępnienie wiedzy publicznej (zawartości umów o udzielenie zamówienia publicznego) może odbywać się w różnych formach i przy użyciu rozmaitych sposobów, nie wykluczając przy tym wykorzystania środków komunikacji elektronicznej (poczty elektronicznej) w zakresie doręczania danych występujących w postaci elektronicznej (art. 14 u.d.i.p., Sitniewski, 2020; Bidziński, Chmaj, Szustakiewicz, 2018)<sup>5</sup>.

## Realizacja zasady jawności w związku z dostępem do umów o udzielenie zamówienia publicznego

W obrębie przedstawionej powyżej kwalifikacji dopuszczalnych form realizacji zasady jawności dominujące znaczenie ma dostęp do zawartych umów w sprawie udzielenia zamówienia na realizację usługi, dostawy czy też roboty budowlanej. Posłużenie się w tym przypadku określeniem dostępności, a nie jawności umowy, nie ma charakteru przypadkowego, ale jest działaniem zamierzonym. Chodzi o wyraźne uwidocznienie zmiany sposobu regulowania niniejszej materii, która nastąpiła wraz z wejściem w życie aktualnie obowiązującej u.p.z.p., W jej treści bowiem nie sposób odnaleźć uregulowania, które by w sposób wyraźny determinowało zasadę jawności kontraktu zwińcającego procedurę o udzielenie zamówienia publicznego. Wręcz przeciwnie, ustawowo ukształtowane znaczenie postępowania, o którego jawności stanowi ustawodawca na gruncie u.p.z.p., wyklucza z jego zakresu etap zawarcia umowy jako czynność mającą miejsce w tej procedurze (art. 5 ust. 1 pkt. 18 u. p. z. p.). Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 pkt. 24 umowa w sprawie zamówienia publicznego jest udzieleniem zamówienia, a nie elementem samego postępowania. Pobieżne odczytanie art. 5 ust. 1 pkt. 18 (jednocześnie z zawartością art. 18 u.p.z.p.) może zatem prowadzić do błędnych wniosków o nieobejmowaniu umowy o udzielenie zamówienia publicznego zasadą jawności (dostępności jej zawartości).

Obecne ustawodawstwo w przedmiocie udzielania zamówień publicznych nie powieliło zawartości art. 139 ust. 3 ustawy z 29.01.2004 r. — Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup>, zgodnie z którym umowy tego rodzaju są (były) jawne i podlegają (podlegały) udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej. Nie jest to jednak równoznaczne z odrzuceniem kategorii jawności umów czy też z odrzuceniem dopuszczalności ich udostępniania na podstawie zasad określonych treścią ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.)<sup>7</sup>. Nie jest bowiem tajemnicą, że uregulowania u.d.i.p. mają bezpośrednie zastosowanie wobec tych wszystkich sytuacji związanych z udostępnianiem informacji, w obrębie których ze względu na podmiot i przedmiot dochodzi do wypełnienia przesłanek przekazywania wiedzy publicznej. Wyjątek w tym przypadku stanowią uregulowania, które samodzielnie i odrębnie determinują czynności związane z procesem udostępniania informacji o sprawach publicznych, którym u.d.i.p. przyznaje pierwszeństwo w myśl zawartości art. 1 ust. 2. Zasadność odwoływania się do uregulowań u.d.i.p. w przedmiocie ustalenia zasad dostępu do zawartości umowy należy zatem opierać na milczeniu ustawodawcy, a ściślej mówiąc na braku samodzielnej i odrębnej regulacji w treści u.p.z.p. odnoszącej się do udostępniania zawartości umowy; na braku odrębnego ustawodawstwa, które w całości lub częściowo determinowałoby szczególne zasady udostępniania treści umowy; na posiadaniu przez umowę w sprawie zamówienia publicznego statusu informacji o sprawach publicznych (w myśl art. 1 ust. 1 oraz art. 6 u.d.i.p.); na dopuszczalności kwalifikowania zamawiających jako podmiotów zobowiązanych informacyjnie (choćby z uwagi na fundusze, które są przez nie wydatkowane, na priorytety, które są lub mają być osiąganе w związku z realizacją ich działalności oraz wskutek prowadzonego przez nie postępowania; Łamejko, 2020, s. 1–10).

Ustawodawca przez pojęcie zamówień publicznych rozumie odpłatne umowy zawierane pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, dając tym samym wyraz ich szczególnego znaczenia jako swoistej dokumentacji postępowania (art. 5 ust. 1 pkt. 32 u.p.z.p.). Prawnie gwarantowany dostęp do treści umowy jest przejawem jawności generalnej (zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej), realizowanej na skutek aktywności zainteresowanego ubiegającego się o udostępnienie jej zawartości. Biorąc pod uwagę zarówno zakres merytoryczny procesu udostępnienia, jak i moment jego realizacji, można dokonać wyodrębnienia tzw. jawności pierwotnej (realizowanej przed podpisaniem umowy) oraz następczej (po zawarciu umowy). Nie należy bowiem zapominać, że podmiot zamawiający, mając na względzie konieczność zagwarantowania ochrony interesu publicznego, określa i udostępnia objęte zasadą jawności postanowienia planowanego kontraktu, które zamierza wprowadzić do zawartości umowy w sprawie konkretnego zamówienia publicznego.

Jak zostało już wskazane, realizacja jawności postępowania przebiega co do zasady według uregulowań u.p.z.p. z wyjątkiem dostępu do zawartości umów zwięzających przedmiotową procedurę. Co istotne, podporządkowanie dostępności umów regułom właściwym dla procesu udostępniania informacji publicznych stanowi wyraźne potwierdzenie prawa do posługiwania się określeniem ich jawności, mimo iż nie czyni tego sam ustawodawca (brak tego rodzaju sformułowania w treści u.p.z.p.). Tego rodzaju twierdzenie można oprzeć na współczesnym, szerokim interpretowaniu konstrukcji jawności. Obejmuje ona bowiem wolność informacyjną, politykę informacyjną oraz — realizowane za pomocą określonego treścią u.d.i.p. procesu udostępnienia — powszechne prawo do informacji (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP; Piskorz-Ryń, 2003, s. 488). To implikuje zasadność założenia, w świetle którego transparentność umów w sprawie udzielonego zamówienia publicznego, z uwagi na jej realizację zgodnie z regulacjami u.d.i.p., daje podstawy do traktowania owej dostępności jako fragmentu ogólnie interpretowanego zagadnienia jawności. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na stanowisko A. Gryszczyńskiej, według której współcześnie dostęp do informacji powinien być rozpatrywany nie tylko jako element jawności administracyjnej, ale również jako płaszczyzna kształtowania (na podstawie posiadanych informacji) wartości dodanej do komercyjnych produktów oraz usług (Gryszczyńska, 2012, s. 125).

### Zasady udostępniania zawartości umów o udzielenie zamówienia publicznego

Uwzględniając zawartość art. 1 ust. 1 u.d.i.p., umowa w sprawie realizacji zamówienia publicznego na usługę, dostawę lub też robotę budowlaną stanowi wiedzę publiczną i podlega udostępnieniu z zastosowaniem reguł określonych treścią u.d.i.p. Chodzi w tym przypadku o jawność obejmującą dwojakie elementy warstwy merytoryczno-treściowej kontraktu, a mianowicie o:

1) elementy typowe dla zawartości każdej umowy, tj. postanowienia *essentialia negotii*, *accidentalialia negotii*, a w ich ramach: oznaczenie strony podmiotowej — stron umowy (wykonawcy

i podmiotu zamawiającego), oznaczenie przedmiotu umowy (zakres oraz poszczególne elementy usługi, dostawy, roboty budowlanej, oznaczenie ceny, możliwości wypowiedzenia/odstąpienia od umowy, przyjętych sposobów zabezpieczenia jej realizacji);

2) elementy zdeterminowane przyjętym sposobem udzielania zamówienia, właściwe dla danego trybu postępowania (Herc, 2008, s. 118).

Jeśli chodzi o stronę podmiotową, trzeba wskazać, że zakres podmiotów zainteresowanych, które występują w obrębie jawności postępowania (zarówno biorących udział w postępowaniu wykonawców, jak i osoby trzecie) pokrywa się z kwalifikowaniem strony uprawnionej informacyjnie na gruncie u.d.i.p. Co do zasady każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej. Oparcie realizacji dostępu do umów o udzielenie zamówienia na u.d.i.p. determinuje założenie, w myśl którego od jednostki zainteresowanej zawartością kontraktu nie wolno żądać wykazywania przez nią interesu prawnego lub faktycznego w procesie ubiegania się o wiedzę publiczną<sup>8</sup>. Przez pojęcie zasad udostępniania u.d.i.p. (na których należy oprzeć interpretację procesu dostępu do zawartości umowy o udzielenie zamówienia) należy rozumieć całokształt reguł odnoszących się zarówno do strony przedmiotowej, jak i podmiotowej procesu upublicznienia<sup>9</sup>. Sam zaś proces udostępnienia zawartości umowy jako przejaw jawności w jej ujęciu statycznym sprowadza się do wnioskowego ubiegania się o informację publiczną przez podmiot zainteresowany.

Stosownie do art. 3 ust. 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Na tej płaszczyźnie uwidacznia się występowanie tzw. trybu wnioskowego. Wniosek pochodzący od jednostki zainteresowanej może przybierać dowolną formę i może być przedłożony pisemnie (np. za pomocą listu), ustnie, telefonicznie, jak również w formie elektronicznej (np. poczta elektroniczna) (Kędzierska, 2015, s. 10). Nic również nie stoi na przeszkodzie, aby wnioskodawca skorzystał z formularzy przygotowanych przez podmiot zamawiający na potrzeby ubiegania się o udostępnienie informacji w trybie wnioskowym. W kontekście procesu udostępnienia umowy ustawodawca przewiduje również dopuszczalność procesu przekształcenia. W ujęciu ogólnym sprowadza się on do zapewnienia zainteresowanemu możliwości kopiowania, wydruku lub też przesłania albo przeniesienia danych na odpowiedni nośnik informacyjny. W kontekście zaś jawności umów obejmuje dopuszczalność przeglądania zawartości oraz możliwość ich kopiowania. Umowa powinna zostać udostępniona bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni od dnia przedłożenia wniosku. Proces udostępnienia przedmiotowych danych stanowi czynność materialno-techniczną podmiotu realizującego zadania publiczne. Odmowa następuje w formie decyzji i wymaga uzasadnienia wraz ze wskazaniem imion, nazwisk oraz funkcji osób, które zajęły negatywne stanowisko w omawianym przedmiocie. Wnioskodawca może w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji odmownej wystąpić o ponowne rozpatrzenie sprawy. Tzw. nieudostępnienie zawartości umowy (wbrew ciążącemu na zamawiającym obowiązowi) stanowi czyn zabroniony pod groźbą kary grzywny,

ograniczenia wolności oraz pozbawienia wolności do jednego roku (art. 23 u.d.i.p.).

Odwołując się do występującej na gruncie u.d.i.p. zasady powszechności podmiotowej i przedmiotowej, należy wskazać, że ustawodawca z myślą o potrzebach ochrony interesu prywatnego poszczególnych podmiotów zainteresowanych, jak również uwzględniając potrzeby tzw. społecznego kontrolowania, dąży do zagwarantowania szerokiego dostępu do wiedzy publicznej. Dzieje się tak przez szerokie kwalifikowanie danych podlegających procesowi upubliczniania (katalog otwarty występujący na gruncie art. 6 u.d.i.p.) oraz niedookreślone pojęcie podmiotu uprawnionego, wyrażające się występującym na płaszczyźnie art. 2 ust. 2 u.d.i.p. określeniem każdego jako zainteresowanego informacyjnie. Występująca w obszarze udzielania zamówień publicznych jawność postępowania nierzadko może być oceniana negatywnie z punktu widzenia interesów prywatnych (handlowych) przedsiębiorców biorących udział w postępowaniach. Gwarantowana ustawowo jawność procedury pociąga za sobą konieczność ujawniania pewnych informacji dotyczących struktury oraz wykonywanej działalności, które ze względu na prowadzoną politykę wykonawca wołałby z pewnością zachować w poufności (Olszewski, 2015, s. 303). Z drugiej strony jednak nie należy zapominać, że przedsiębiorcy decydujący się na udział w postępowaniu powinni być świadomi konsekwencji poddania się procedurom i zasadom zdeterminowanym zawartością u.p.z.p. (Olszewski, 2015, s. 303–304). Ponadto powszechne prawo do informacji zagwarantowane aktem najwyższego rzędu (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP) nie jest uprawnieniem absolutnym, podlega ograniczeniom zarówno konstytucyjnym, jak i ustawowym<sup>10</sup>. Owa dopuszczalność limitowania obejmuje wszystkie formy upubliczniania informacji oraz wszelkie kategorie danych kwalifikowanych jako wiedza publiczna, w tym również umowy w sprawie udzielenia zamówienia publicznego. Pod tym względem w pierwszej kolejności należy odnieść się do zawartości art. 18 ust. 2 u.p.z.p., albowiem to na jego gruncie ustawodawca determinuje dopuszczalność ograniczenia dostępu do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia, ograniczając jej ramy wyłącznie do przypadków określonych w ustawie (art. 166 ust. 1 i 2, art. 182 ust. 1 i 2, art. 206 ust. 5, art. 211 ust. 1, art. 291 ust. 1 i 2, art. 358 ust. 4, art. 419 pkt. 1 u.p.z.p. — Janowska, Legalis). Zamawiający może określić w dokumentach zamówienia lub w ogłoszeniu o zamówieniu wymagania dotyczące zachowania poufnego charakteru informacji przekazanych wykonawcy w toku postępowania. Dotyczy to również protokołu, który co do zasady jest jawny, niemniej jednak z uwagi na dopuszczalność zastrzeżenia poufności podyktowanej względami ochrony interesu publicznego, określone informacje z jego zawartości mogą nie podlegać udostępnieniu (Andała-Sępkowska, Bereszek, 2021). W tym zakresie uwidacznia się zwiększone przez ustawodawcę zaangażowanie w ochronę określonych informacji, zachodzące — co istotne — na styku obowiązującej zasady jawności i przejrzystości postępowania (Kuźma, 2016, s. 71). Nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>11</sup>, jeżeli wykonawca wraz z przekazaniem tych informacji zastrzegł, że nie mogą być one udostępnione, oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stano-

wią tajemnicę przedsiębiorstwa. Chodzi w tym wypadku o informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje mające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności<sup>12</sup>. W żadnym razie jednak wykonawca nie może zastrzec informacji takich jak: nazwy, imiona i nazwiska, określenie siedziby lub miejsca prowadzonej działalności, miejsca zamieszkania wykonawców, których oferty zostały otwarte, informacje odnoszące się do ceny lub kosztów określonych w ofercie.

Jeżeli jest to uzasadnione ochroną prywatności lub interesem publicznym, zamawiający może nie ujawniać:

1) danych osobowych w przypadku zamówienia udzielonego z wolnej ręki, jeśli świadczenie dostawy, usługi lub roboty budowlanej może być realizowane przez jednego wykonawcę z przyczyn pozostających w związku z ochroną praw wyłącznych wynikających z odrębnych przepisów;

2) wysokości wynagrodzenia w przypadku zamówienia udzielonego z wolnej ręki na dostawy, usługi i roboty budowlane, gdy mogą one być świadczone przez jednego wykonawcę przy udzieleniu zamówienia w zakresie działalności twórczej lub artystycznej.

Dotyczy to dostaw lub usług z zakresu działalności kulturalnej związanej z organizacją wystaw, koncertów, konkursów, festiwali, widowisk, spektakli teatralnych, przedsięwzięć z zakresu edukacji kulturalnej lub z gromadzeniem materiałów bibliotecznych przez biblioteki lub muzealiów, a także z zakresu działalności archiwalnej związanej z gromadzeniem materiałów archiwalnych, jeżeli zamówienia te nie służą wyposażaniu zamawiającego w środki trwałe przeznaczone do bieżącej obsługi jego działalności, o ile wykonawca przed podpisaniem umowy w sprawie zamówienia publicznego zastrzegł, że dane te nie mogą być udostępniane.

Przedstawiona w powyższy sposób dopuszczalność limitowania zasady jawności w postępowaniu w sprawie o udzielenie zamówienia publicznego ma charakter generalny. W założeniu stosuje się ją do wszystkich płaszczyzn jawności związanych z udzielaniem zamówienia publicznego. Co jednak ważne w kontekście dostępu do zawartości umowy o realizację zamówienia publicznego, nie należy zapominać o również doktrynalnie kwalifikowanej zasadzie limitowania dostępu do informacji publicznej i zasadzie względnej dostępności. Odwoływanie się bowiem w tym zakresie do reguł procesu udostępniania informacji publicznych rozciąga się również na tzw. stronę bierną procedury upubliczniania, tj. na prawnie dopuszczalną sferę ograniczania jawności informacji kwalifikowanych jako publiczne. Chodzi w tym przypadku o zawartość uregulowania art. 5 u.d.i.p., który tworzy podstawy do ograniczenia jawności, a tym samym do „odmawiania” udostępnienia ze względu na ochronę tajemnic prywatnoprawnych (opierających się na zawartości umów lub w związku z innymi czynnościami właściwymi dla prawa prywatnego) oraz tajemnic publicznoprawnych (opierających się na zawartości ustaw oraz wynikających z uregulowań konstytucyjnych; Sieradzka, Lex; Sibiga, 2009, s. 632)<sup>13</sup>.

## Zasadność respektowania zasady jawności w obrębie zamówień publicznych

W państwie o ustroju demokratycznym regułą stanowi udzielanie w interesie ogółu społeczeństwa informacji o realizowaniu zadań publicznych oraz o dysponowaniu środkami publicznym (Jabłoński, Wygoda, 2002, s. 97). Szeroko rozumiana zasada jawności jest identyfikowana z pojęciem otwartości (*openness*) i zapewnia, że podmioty administrujące z racji upublicznienia ich działań wykazują się (a przynajmniej powinny wykazywać się) większą pracowitością, skutecznością i odpowiedzialnością za swoje działania lub za ich brak (Chauvin, 2016, s. 135; Adamski, 2010, s. 8). W świetle poglądów doktrynalnych należyta realizacja zasady jawności (w jej wszelkich przejawach) stanowi podstawę demokratyzacji stosunków społecznych, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego aktywnie funkcjonującego w życiu politycznym danego państwa (Knyśiak-Molczyk, 2013). Pozostaje to w ścisłym związku z założeniem, w myśl którego rzetelna (wiarygodna) informacja pozyskiwana przez zainteresowanego i jej należycie funkcjonująca infrastruktura z racji wykonywanej kontroli społecznej jest jednym z warunków prawidłowego zarządzania bytem państwowym, należytej realizacji zadań publicznych i prawidłowego dysponowania środkami publicznymi (Oleński, Jaworski, s. 312). Słuszne wydaje się twierdzenie, w myśl którego trudnym zabiegiem byłoby osiągnięcie tzw. dobrej administracji, wówczas gdyby jednostki zainteresowane pozbawiono możliwości jej kontrolowania za pomocą dostarczanych „z urzędu” czy też samodzielnie pozyskiwanych informacji. Na informacji bowiem opiera się każde kontrolowanie społeczne bez względu na rodzaj kontrolowania, niezależnie od przedmiotu kontrolowania oraz w całkowitym uniezależnieniu od statusu podmiotu, który dokonuje czynności kontrolnych. Takie stanowisko należy zająć nie tylko wobec wszelkich postaci rozumienia jawności, ale również wobec wszystkich jej elementów składowych oraz narzędzi realizacji. W ujęciu ogólnym znajomość tzw. spraw publicznych kształtuje zaufanie do organów państwa, tworzy podstawy prowadzenia debaty o ważnych sprawach dla państwa i jego obywateli (Tarnacka, 2009, s. 5; Szustakiewicz, 2008, s. 13). Aby jednostka miała możliwość świadomego i racjonalnego podejmowania decyzji dotyczących jej osoby, musi posiadać wiedzę o otaczającym ją świecie i o rozstrzygnięciach, które zostały powzięte przez inne podmioty (w szczególności zaś przez podmioty publiczne) wobec niej indywidualnie, jak i generalnie wobec całego społeczeństwa.

Prawo do zapoznawania się z zawartością umowy (obok dostępu do protokołu oraz czynności informacyjno-ogłoszeniowych podmiotu zamawiającego) stanowi istotne narzędzie kontrolowania społecznego, kontrolowania niezorganizowanego, o nieobligatoryjnym charakterze. W piśmiennictwie jest wyróżniane obok innych prawnie uregulowanych przejawów sprawdzania i weryfikacji pochodzących m.in. od Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych czy regionalnych izb obrachunkowych. Dostępność umów o udzielenie zamówienia publicznego jako jedna z płaszczyzn jawności występującej w obrębie zamówień publicznych warunkuje możliwość społecznego kontrolowania o charakterze wewnętrznym w ramach samo-kontroli dokonywanej przez zamawiającego oraz wykonaw-

ców, jak również kontrolowania zewnętrznego związanego z zainteresowaniem informacyjnym podmiotów trzecich. Jest dokonywana przy uwzględnieniu wszelkich dopuszczalnych mierników badawczo-ocennych, co w żadnym razie nie wpływa na jej skuteczność i efektywność, ale przesądza o jej rozległości funkcjonalnej. Efekty tego rodzaju kontrolowania mogą mieć znaczenie dla danego postępowania, jak również wpływać długofalowo na przyszłe zachowania zamawiającego i jego potencjalną działalność związaną z realizacją celu publicznego.

Szybkie, sprawne, tanie oraz skuteczne udostępnianie informacji o planowanych i rzeczywistych zamówieniach, o planowanych i prowadzonych postępowaniach, a przede wszystkim dostęp do kontraktu zwińcającego procedurę stanowi warunek transparentności systemu zamówień publicznych. Fakt gwarantowanej jawności postępowania, a co się z tym wiąże, możliwość społecznego kontrolowania, determinuje dopuszczalność urzeczywistniania innych zasad „stawianych” przed systemem zamówień publicznych w celu zapewnienia jego prawidłowego funkcjonowania. Dotyczy to przede wszystkim zasady równości uczestników postępowania oraz reguły uczciwej konkurencji. Według Ch.P. Moukiou: „Jawność jest przede wszystkim korelatem zasady równego traktowania i środkiem do zapewnienia jej przestrzegania” (Moukiou, 2016, s. 75). Osiągnięcie powyższego gwarantuje, a przynajmniej powinna gwarantować, jawność realizowana poprzez dostarczanie informacji (ogłaszanie) o czynnościach podejmowanych „przed” i „w trakcie” prowadzonego postępowania, a także jawność związana z etapem zwińcającym przedmiotową procedurę, czyli dostępność umowy. Prawidłowa forma informowania o zamiarze udzielenia zamówienia publicznego i planowanych postanowieniach kontraktu z jednej strony zapewnia dostarczenie informacji do wszystkich jednostek zainteresowanych, a z drugiej tworzy warunki czasowe i organizacyjne do przygotowania stosownej dokumentacji determinującej należyty udział wykonawcy w konkretnym postępowaniu (Herc, 2008, s. 120).

Posiadanie wiedzy odnoszącej się do projektowanego cyklu działań i zaniechań, podstaw podejmowanych decyzji, jak również okoliczności, które im towarzyszą, umożliwia drugiej stronie (zainteresowanemu) podejmowanie działań blokujących wobec tych zachowań administracji, które są niezgodne z obowiązującym prawem (Maciejewski, 2013, s. 138). Ponadto w obrębie realizacji tzw. jawności umów nie bez znaczenia pozostaje jej oddziaływanie na realne warunki wypełniania funkcji przypisywanych zamówieniom publicznym. Przede wszystkim zaś chodzi w tym wypadku o funkcję przeciwdziałania korupcji i defraudacji oraz funkcję pogłębiania zaufania do działalności związanej z dysponowaniem środkami publicznymi. Sam A. Chełmoński wskazuje na występowanie tzw. zasady prawidłowego gospodarowania mieniem publicznym, której realizacja jest przedmiotem zainteresowania nie tylko prawa finansowego (w tym budżetowego), ale również, co istotne z punktu widzenia prowadzonych rozważań (przy położeniu nacisku na zagadnienie jawności), prawa zamówień publicznych (Kiczka, 2009, s. 259; Czajkowski, 2004, s. 29).

## Zakończenie

Reasumując prowadzone rozważania, należy wskazać, że kategoria jawności odgrywa istotną rolę w obrębie postępowań związanych z udzielaniem zamówień publicznych. Jak podnosi Ch. Bovis: „jawność odciska pewne znaczące skutki w reżimie, uwidacznia się bowiem efekt elastyczności reżimu oraz efekt weryfikacji przy świadczeniu usług publicznych” (Bovis, 2009, s. 7–8). Sam polski ustawodawca determinuje istotne znaczenie jawności, nadając jej rangę jednej z naczelných zasad związanych z udzielaniem zamówienia na usługi, dostawy czy też roboty budowlane. Dotyczy to wszelkich form jej realizacji, w tym jawności dokumentacji sporządzanej w trakcie procedury, jak również jako zwięźczenie prowadzonego postępowania (umowy). Pozostaje to w ścisłym związku z samą istotą zamówień publicznych. W ich ramach chodzi bowiem o wykorzystywanie takich mechanizmów i o stosowanie takich instytucji, które umożliwiają efektywne dysponowanie środkami publicznymi. Konieczne jest bowiem zapewnienie warunków produk-

tywnego, transparentnego i uczciwego ich wydatkowania. Jedną z tego rodzaju konstrukcji jest wyrastający z powszechnego prawa do informacji i zawierający się w ogólnym postrzeganiu jawności dostęp do wiedzy publicznej, o którym stanowią uregulowania u.d.i.p. Z racji dopuszczalności odwołania się do ich zawartości, jeśli chodzi o realizację jawności umów o udzielenie zamówienia, możliwe staje się gromadzenie przez zainteresowanych określonych informacji i przeprowadzenie na ich podstawie stosownych czynności sprawdzających. W tym znaczeniu jawność (dostęp do treści) umowy jako jedno z równoważnych narzędzi obywatelskiego kontrolowania daje możliwość społecznej weryfikacji zamówień publicznych, zmierzając tym samym do gwarantowania prawidłowości prowadzonego postępowania, do zachowania uczciwej konkurencji oraz niedopuszczalności występowania (negatywnie ocenianych) zachowań korupcyjnych. Potwierdza to zasadność stanowiska M. Ulasiewicza, według którego: „jawność stanowi jedno z podstawowych narzędzi kontrolowania, w jakie mogła i w jakie została wyposażona opinia publiczna” (Ulasiewicz, 2017).

## Przypisy/Notes

<sup>1</sup> Artykuł powstał w ramach projektu badawczego SONATA BIS finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, na podstawie decyzji nr DEC-2014/14/E/HS5/00845, umowa nr UMO-2014/14/E/HS5/00845.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 2019 ze zm.

<sup>3</sup> Wyrok TS z 29.04.2004 r. w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich v. CAS Succhi di Frutta SpA (C-496/99), [http://eur-lex.europa.eu/search.html?DTN=0496&DTA=1999&qid=1501685372216&DB\\_TYPE\\_OF\\_ACT=courtCase&CASE\\_LAW\\_SUMMARY=false&DTS\\_DOM=ALL&excConsLeg=true&typeOfActStatus=EU\\_COURT\\_CASE&type=advanced&SUBDOM\\_INIT=ALL\\_ALL&DTS\\_SUBDOM=ALL\\_ALL](http://eur-lex.europa.eu/search.html?DTN=0496&DTA=1999&qid=1501685372216&DB_TYPE_OF_ACT=courtCase&CASE_LAW_SUMMARY=false&DTS_DOM=ALL&excConsLeg=true&typeOfActStatus=EU_COURT_CASE&type=advanced&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DTS_SUBDOM=ALL_ALL) (1.08.2017).

<sup>4</sup> Złamanie zasady jawności jest patologią systemu zamówień w świetle stanowiska K. Chochowskiego — zob. Chochowski, 2009.

<sup>5</sup> Zob. więcej wyrok WSA w Olsztynie z 12.03.2020 r. II SAB/OI 5/20, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CB0001CBC1> (26.02.2021), wyrok NSA z 13.12.2019 r. I OSK 1890/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FA8D3D7D5A> (26.02.2021), wyrok WSA w Bydgoszczy z 21.01.2020 r. II SAB/Bd 68/19, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2CD94B92FA> (26.02.2021), wyrok WSA w Poznaniu z 23.01.2020 r. II SAB/Po 110/19, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6738316A03> (26.02.2021), wyrok WSA w Gdańsku z 21.06.2018 r. II SAB/Gd 38/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2F07A9961B> (26.02.2021).

<sup>6</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 1843.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 2176.

<sup>8</sup> Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 2.06.2020 r., II SAB/Rz 21/20, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/22E0995F02> (25.02.2021).

<sup>9</sup> Zob. stanowisko G. Herca w omawianym przedmiocie — zob. Herc, 2008. W przedmiocie katalogu zasad procesu udostępniania w myśl uregulowań u.d.i.p. — zob. Bernaczyk, 2008.

<sup>10</sup> Zob. art. 61 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>11</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 1913, zob. też wyrok WSA w Warszawie z 5.09.2013 r., VIII SA/WA 433/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/41D1B89D6E> (3.08.2017), zob. wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2016 r., II SA/Wa 1274/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0581EB8843> (3.08.2017), zob. wyrok WSA w Warszawie z 13.11.2015 r., II SA/Wa 1224/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C1C1808BC8> (3.08.2017).

<sup>12</sup> Zob. wyrok KIO z 15.11.2012 r., sygn. akt. KIO 2370/12, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/538101315/1?directHit=true&directHitQuery=KIO%202370~2F12> (27.02.2021).

<sup>13</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 742.

## Bibliografia/References

### Literatura/Literature

- Adamski, D. (2010). *Prawo do informacji o działaniach władz publicznych Unii Europejskiej*. Warszawa: C.H.Beck.
- Andała-Sepkowska, J. Beresko, W. (2021). *Prawo zamówień publicznych 2021. Praktyczny przewodnik*. Lex, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369480793/384049/andała-sepkowska-justyna-beresko-wojciech-prawo-zamowien-publicznych-2021-praktyczny-przewodnik?cm=RELATIONS> (25.02.2021).
- Bernaczyk, M. (2008). *Obowiązek beznioskowego udostępniania informacji publicznych*. Warszawa: Wolters Kluwer, 121–122.
- Bidziński, M., Chmaj, M., Szustakiewicz P. (2018). *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Legalis, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damjyha3dmojoobqxlrtgy2deoijy2q> (25.02.2021).
- Bovis, Ch. (2009). The effects of the principles of transparency and accountability on public procurement and public-private partnerships regulation. *European Public Private Partnership Law Review*, (1), 7–8. <https://doi.org/10.21552/eppl/2009/1/2>
- Chauvin, T. (2016). Analiza pojmowania działania zasady jawności jej ograniczeń z perspektywy prawa francuskiego. W: C. Mik (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Tom XI. Standardy europejskie*. Warszawa: C.H.Beck.
- Chochowski, K. (2009). Patologie systemu zamówień publicznych. W: P. J. Suwaj, D. R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer, 687.
- Czajkowski, T. (red.) (2004). *Prawo zamówień publicznych*. Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.
- Dolecki, J. (2020). Kilka uwag o zasadzie efektywności. *Zamówienia Publiczne Doradca*, (4), Legalis, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damrvgyztmmc7onzg6zdupf2de> (25.02.2021).

- Dylus, A. (2013). Aksjologiczne podstawy jawności i jej ograniczenia. W: Z. Cieślak (red.), *Jawność i jej ograniczenia*. T. 3 (131–132). Warszawa: C.H.Beck.
- Farca, L., Dragoș, D., Bogdanowicz, P. (2019). Rule of law in public procurement: Disclosure rules in Romania and Poland. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 14(2), 99. <https://doi.org/10.21552/epppl/2019/2/7>
- Gryszczyńska, A. (2012). Centralne repozytorium informacji publicznej. *Kwartalnik Prawa Publicznego*, (3), 125.
- Gryszczyńska, A. (2016). Pojęcie i jawność rejestrów publicznych — uwagi wprowadzające. W: A. Gryszczyńska (red.), *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*. Warszawa: C.H.Beck.
- Górczyńska, T. (1999). Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego*. Kraków: Zakamycze.
- Herc, G. (2008). Dostęp do informacji w prawie zamówień publicznych. W: T. Gardocka (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jabłoński, M., Wygoda, K. (2002). *Dostęp do informacji i jego granice*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Jaśkowska, M. (2002). *Dostęp do informacji publicznej. Zagadnienia wybrane (materiał na konferencję sędziów NSA Popowo 14–16 października)*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jaślan, W. (1999). *Zamówienia publiczne*. Warszawa: C.H.Beck.
- Jaworska, M. (2021). Art. 17. Zasady udzielania zamówień. W: M. Jaworska, D. Grześkowiak-Stojek, J. Jarnicka, A. Matusiak (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz 2021*, wyd. 1. Legalis, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrxhaztknjo-obqxlrvgeydoojzha4q> (25.02.2021).
- Kędzierska, K. (2015). Prawo do informacji w polskim porządku prawnym. W: A. Gałach, K. Kędzierska, A. Lipiński, B. Opaliński, B. Pietrzak, P. Szustakiewicz, A. Zołotar-Wisniewska (red.), *Dostęp do informacji publicznej a prawo do prywatności*. Warszawa: C.H.Beck.
- Kiczka, K. (2009). Z zagadnień ograniczeń antykorupcyjnych w prawie gospodarczym publicznym. W: P. J. Suwaj, D. R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Knysiak-Molczyk, H. (2013). *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Lex, <https://sip.lex.pl/#/monografia/369307040/8?tocHit=1> (25.02.2021).
- Klaczynski, M., Szuster, S. (2003). *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*. Lex, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587279047/76487?tocHit=1&cm=RELATIONS>, (25.02.2021).
- Kuźma, M. (2016). *Zamówienia publiczne po implementacji dyrektyw*. Warszawa: C.H.Beck.
- Łamejko, L. (2020). Nowe ujęcie zasady jawności oraz jej ustawowe ograniczenia. *ZPD — dodatek* (1), 1–10.
- Maciejewski, M. (2013). Skuteczność a jawność administracji. W: Z. Kmiecik (red.), *Jawność i jej ograniczenia. T. III. Skuteczność regulacji*. Warszawa: C.H.Beck.
- Moukiou, Ch. P. (2016). The principles of transparency and antibribery in public procurement: A slow engagement with the letter and spirit of the EU public procurement directives. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 11(2), 75.
- Oleński, J., Jaworski, W. (2006). Modele informacyjne współczesnego państwa. W: W. Góralczyk jr. (red.), *Prawo informacji*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Olszewski, J. (2015). *Publiczne prawo gospodarcze*. Warszawa: C.H.Beck.
- Piskorz-Ryń, A. (2003). Jawność działania administracji publicznej. W: H. Machińska (red.), *Prawo do dobrej administracji*. Warszawa: C.H.Beck.
- Puchacz, K. (2013). *Zamówienia publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Roberson, E. P. (2017). No compete contracting in cooperative purchasing? Proposed solutions to resolve gaps in competitions, transparency, and socioeconomics policy at the state and local level. *Public Contract Law Journal*, 46(4), Legal Source, <http://web.a.ebscohost.com/ehost/detail/detail?vid=1&sid=1511d027-825c-42f2-9c39-fe7e06acb0e4%40sdc-v-sessmgr02&bdata=Jmxhbm9cGwmc2l0ZTl1aG9zZC1saXZl#AN=125814139&db=lgs> (28.02.2021).
- Rost, A. (1993). *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Sibiga, G. (2009). Obowiązek tajemnicy informacji i jego konsekwencje dla wykonywania zadań administracji publicznej. W: P. J. Suwaj, D. R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sieradzka, M. *Umowa w sprawie zamówienia publicznego. Komentarz praktyczny do art. 139*, Lex.
- Sitniewski, P. (2016). *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sitniewski, P. (2020). *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przesłanki, granice, procedura*, Lex, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369475751/6?keyword=Odmowa%20dostępu%20do%20informacji%20publicznej.%20Przesłanki,%20granice,%20procedura&tocHit=1&cm=STOP> (24.02.2021).
- Szostak, R. (2020). Kilka uwag o roli zasad udzielania zamówień publicznych. *Zamówienia Publiczne Doradca*, (4), Legalis, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damrvga2donc7onzg6zdupf2dg> (25.02.2021).
- Szustakiewicz, P. (2008). Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. W: T. Gardocka (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szustakiewicz, P. (2011). *Kontrola zamówień publicznych. Zagadnienia praktyczne*. Warszawa: C.H.Beck.
- Szustakiewicz, P. (2016). *Dostęp do informacji publicznej*. Warszawa: C.H.Beck.
- Śledziwska, M. (2017). (red.). *Proces udzielania zamówień publicznych po nowelizacji Prawa zamówień publicznych. Komentarz praktyczny z orzecznictwem*. Warszawa: C.H.Beck.
- Tarnacka, K. (2009). *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Ulasiewicz, M. I. (2017). *Administracyjnoprawne aspekty jawności działań administracji publicznej*, Lex, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369437226/17?keyword=Administracyjnoprawne%20aspekty%20jawności%20działań%20administracji%20publicznej%20Przesłanki,%20granice,%20procedura&tocHit=1&cm=SFIRST> (25.02.2021).
- Wyporska-Frankiewicz, J. (red.) (2019). *Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Lex, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369457722/48/wyporska-frankiewicz-joanna-red-dostep-do-informacji-publicznej-w-praktyce-jednostek-samorządu...?keyword=Dostęp%20do%20informacji%20publicznej%20w%20praktyce%20jednostek%20samorządu%20terytorialnego&cm=SREST> (25.02.2021).

## Akty prawne/Legal acts

- Konstytucja z 2.04.1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z 17.04.1964 r. — Kodeks cywilny, Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.
- Ustawa z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz.U. z 2019 r., poz. 1010 ze zm.
- Ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2019 r., poz. 1429.

Ustawa z 29.01.2004 r. — Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.  
 Ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. z 2019 r., poz. 742.  
 Ustawa z 11.09.2019 r. — Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2019 r., poz. 2019 ze zm.

### Orzecznictwo/Judgments

Wyrok KIO z 15.11.2012 r., sygn. akt. KIO 2370/12, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/538101315/1?directHit=true&directHitQuery=KIO%202370~2F12> (27.02.2021).  
 Wyrok KIO z 6.06.2012 r., sygn. akt. KIO 1002/12, KIO 1006/12, KIO 1018/12, <http://noweprzetargi.pl/szukaj/1008-12.pdf> (3.08.2017).  
 Wyrok NSA z 13.12.2019 r., I OSK 1890/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FA8D3D7D5A> (26.02.2021).  
 Wyrok NSA z 29.02.2012 r., sygn. akt. I OSK 2215/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1C4199E03A> (3.08.2017).  
 Wyrok TS z 29.04.2004 r. w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich v. CAS Succhi di Frutta SpA (C-496/99), [http://eur-lex.europa.eu/search.html?DTN=0496&DTA=1999&qid=1501685372216&DB\\_TYPE\\_OF\\_ACT=courtCase&CASE\\_LAW\\_SUMMARY=false&DTS\\_DOM=ALL&excConsLeg=true&typeOfActStatus=EU\\_COURT\\_CASE&type=advanced&SUBDOM\\_INIT=ALL\\_ALL&DTS\\_SUBDOM=ALL\\_ALL](http://eur-lex.europa.eu/search.html?DTN=0496&DTA=1999&qid=1501685372216&DB_TYPE_OF_ACT=courtCase&CASE_LAW_SUMMARY=false&DTS_DOM=ALL&excConsLeg=true&typeOfActStatus=EU_COURT_CASE&type=advanced&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DTS_SUBDOM=ALL_ALL) (3.08.2017).  
 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 21.01.2020 r., II SAB/Bd 68/19, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2CD94B92FA> (26.02.2021).  
 Wyrok WSA w Gdańsku z 21.06.2018 r. II SAB/Gd 38/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2F07A9961B> (26.02.2021).  
 Wyrok WSA w Olsztynie z 12.03.2020 r., II SAB/OI 5/20, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CB0001CBC1> (26.02.2021).  
 Wyrok WSA w Poznaniu z 23.01.2020 r., II SAB/Po 110/19, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6738316A03> (26.02.2021).  
 Wyrok WSA w Rzeszowie z 2.06.2020 r., II SAB/Rz 21/20, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/22E0995F02> (25.02.2021).  
 Wyrok WSA w Warszawie z 13.11.2015 r., II SA/Wa 1224/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C1C1808BC8> (3.08.2017).  
 Wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2016 r., II SA/Wa 1274/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0581EB8843> (3.08.2017).  
 Wyrok WSA w Warszawie z 5.09.2013 r., VIII SA/ WA 433/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/41D1B89D6E> (3.08.2017).

#### Dr Katarzyna Tomaszewska

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej na Wydziale Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Autorka publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego, administracyjnego i gospodarczego. Uczestniczka projektów naukowo-badawczych (krajowych i międzynarodowych). Jej zainteresowania badawcze dotyczą szeroko rozumianej problematyki realizacji powszechnego prawa do informacji, prawa do prywatności, ochrony danych osobowych, również w powiązaniu z aspektami komunikacji elektronicznej.

#### Dr Katarzyna Tomaszewska

Doctor of Laws, assistant professor at the Centre for Research on Legal and Economic Problems of Electronic Communication, Law and Economics Faculty of the University of Wrocław. Author of publications on constitutional, administrative and economic law. Contractor in scientific-research projects (national and international). Her research interests concern broadly understood issues of realization of the universal right to information, right to privacy, personal data protection also in connection with aspects of electronic communication.

Księgarnia internetowa Polskiego Wydawnictwa Ekonomicznego  
 zaprasza na zakupy **z rabatem 15%**

**www.pwe.com.pl**