t. LXXIX • nr 10/2026 (940) • DOI 10.33226/0137-5490.2026.10.3

Dr Monika Maśnicka
Uniwersytet Gdański
ORCID: 0000-0002-2053-8153
e-mail: monika.masnicka@ug.edu.pl

Mgr Małgorzata Maśnicka
Pomorska Izba Adwokacka w Gdańsku
ORCID: 0009-0002-9073-5336
e-mail: mmasnicka@iopan.pl

Uczestnictwo podmiotów w upadłości i restrukturyzacji w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego

Participation of entities undergoing bankruptcy and restructuring in public procurement proceedings

Streszczenie

Artykuł przedstawia zagadnienie wpływu upadłości oraz restrukturyzacji wykonawcy na uczestnictwo w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Analizie poddano regulacje Prawa zamówień publicznych (aktualne i wcześniej obowiązujące) odnoszące się do upadłości oraz restrukturyzacji wykonawcy jako podstawy wykluczenia, w tym m.in. w świetle treści dyrektywy 2014/24/UE. Zestawiono je z założeniami, celem i przebiegiem postępowań insolwencyjnych. W konkluzji stwierdzono, że aktualnie obowiązujące podstawy wykluczenia wykonawcy związane z jego upadłością oraz restrukturyzacją nie w pełni odpowiadają różnym wariantom postępowań insolwencyjnych, czego skutkiem może być wykluczenie rzetelnego wykonawcy z postępowania.

Słowa kluczowe: zamówienie publiczne, podstawy wykluczenia, upadłość, restrukturyzacja

Abstract

This article examines the impact of economic operator's bankruptcy and restructuring on participation in public procurement proceedings. It contains the analysis of the provisions of Public Procurement Law (the current and previous) addressing economic operator's bankruptcy and restructuring as grounds for exclusion, including in light of Directive 2014/24/EU. These regulations are compared with the features, purpose, and course of insolvency proceedings. The conclusion is that the current grounds for exclusion related to bankruptcy and restructuring of the economic operator do not fully reflect the various variants of insolvency proceedings, which may result in the exclusion of a reliable economic operator from the proceedings.

Keywords: public procurement, exclusion grounds, bankruptcy, restructuring

JEL: K20, G33

Wstęp

Ogłoszenie upadłości oraz otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego mają daleko idące konsekwencje dla dłużnika, w tym związane z ograniczeniami w zarządzie jego majątkiem. Powstaje pytanie, czy podmiot w kryzysie finansowym może uczestniczyć w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w związku z ewentualnymi wątpliwościami co do jego rzetelności oraz zdolności wykonania zamówienia. W niniejszym artykule dokonano analizy podstaw wykluczenia wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia w kontekście założeń, celu i przebiegu postępowań insolwencyjnych. Celem badania z zastosowaniem metody dogmatycznoprawnej było ustalenie, czy aktualna regulacja Prawa zamówień publicznych[1] umożliwia przedsiębiorcom doświadczającym trudności finansowych ubieganie się o zamówienie publiczne, co może przyczynić się do przywrócenia ich rentowności.

creative commons
Uznanie autorstwa 3.0 Polska

Upadłość i restrukturyzacja – uwagi ogólne

Wskutek wprowadzenia w 2016 r. Prawa restrukturyzacyjnego[2] dotychczasowy model postępowań wobec podmiotów niewypłacalnych przewidujący dwa typy upadłości – upadłość obejmującą likwidację majątku dłużnika oraz upadłość z możliwością zawarcia układu – został zastąpiony postępowaniem upadłościowym o charakterze likwidacyjnym regulowanym przez Prawo upadłościowe oraz postępowaniem restrukturyzacyjnym regulowanym przez Prawo restrukturyzacyjne. Poprzez wydzielenie postępowań restrukturyzacyjnych nastąpił powrót do tradycyjnej konstrukcji upadłości jako procesu ostatecznej likwidacji majątku dłużnika w celu zaspokojenia wierzycieli, przy czym upadłość ma być rozwiązaniem ostatecznym, stosowanym w przypadku niepowodzenia lub nieracjonalności działań naprawczych (Witosz, 2016b, s. 619). Konsekwencją pierwszeństwa restrukturyzacji jest obowiązek rozpoznania wniosku restrukturyzacyjnego przed ewentualnym wnioskiem o ogłoszenie upadłości (Witosz, 2021, s. 78).

Prawo restrukturyzacyjne przewiduje instrumenty umożliwiające kontynuację działalności gospodarczej przez przedsiębiorców przy jednoczesnym zaspokojeniu wierzycieli, a zatem w swojej konstrukcji urzeczywistnia ideę „drugiej szansy" (Flaga-Gieruszyńska, 2025, s. 35). Celem postępowania restrukturyzacyjnego jest uniknięcie ogłoszenia upadłości niewypłacalnego lub zagrożonego niewypłacalnością dłużnika przez umożliwienie mu restrukturyzacji w drodze zawarcia układu z wierzycielami, a w przypadku postępowania sanacyjnego – również przez przeprowadzenie działań sanacyjnych, przy zabezpieczeniu słusznych praw wierzycieli (art. 3 ust. 1 pr). Przyjmuje się przy tym, że zachowanie dotychczasowego przedsiębiorstwa jako całości powinno być korzystne dla wierzycieli, gdyż zaspokojenie wierzycieli w ramach realizacji układu może być większe niż w razie likwidacji majątku dłużnika (Hrycaj, 2016, s. 22). Pomimo iż założeniem skutecznej restrukturyzacji jest utrzymanie działającego przedsiębiorstwa, to Prawo restrukturyzacyjne (art. 159 pr) przewiduje możliwość zawarcia układu likwidacyjnego, na podstawie którego cały majątek dłużnika zostanie sprzedany, a jego działalność finalnie zakończona. Tym sposobem rezultat postępowania restrukturyzacyjnego może przypominać rezultat postępowania upadłościowego, a zatem układ likwidacyjny stanowi pewną „hybrydę" (Adamus, 2019a)[3].

Z kolei postępowanie upadłościowe, które wdrażane jest w stosunku do niewypłacalnego dłużnika, co do zasady zmierza do likwidacji jego majątku i podziału uzyskanej w ten sposób sumy między wierzycieli celem zaspokojenia ich roszczeń (Zedler, 1997, s. 35)[4]. Wskutek przeprowadzonego postępowania upadłościowego dłużnik będący jednostką organizacyjną co do zasady traci byt prawny[5]. Jednakże w ramach postępowania upadłościowego istnieje możliwość zawarcia układu (art. 266a ust. 1 pu). W tym celu możliwe jest wstrzymanie likwidacji masy upadłości. W razie przyjęcia i zatwierdzenia układu postępowanie upadłościowe podlega zakończeniu (art. 266d pu) i nie dochodzi do rozwiązania dłużnika będącego jednostką organizacyjną.

Ogłoszenie upadłości oraz otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego nie mają wpływu na zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych dłużnika[6], niemniej jednak w ramach poszczególnych postępowań insolwencyjnych występują ograniczenia dłużnika w zarządzie jego majątkiem. Dłużnik może być pozbawiony prawa zarządu swoim majątkiem (zasadniczo postępowanie upadłościowe oraz sanacyjne), względnie jego uprawnienia mogą ograniczać się do czynności zwykłego zarządu (zasadniczo przyspieszone postępowanie układowe i postępowanie układowe), jak również wdrożone procedury mogą pozostawać bez wpływu na zakres zarządu majątkiem dłużnika (zasadniczo postępowanie o zatwierdzenie układu)[7].

Wykluczenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego związane z upadłością oraz restrukturyzacją wykonawcy

Dla każdego przedsiębiorcy w kryzysie finansowym kluczowe jest utrzymanie działalności poprzez pozyskiwanie nowych klientów, zleceń, zamówień. W tym kontekście atrakcyjna wydaje się możliwość ubiegania się o zamówienia od podmiotów publicznych. Z kolei zamawiający zobowiązany jest do udzielenia zamówienia w sposób zapewniający uzyskanie jak najlepszej jakości i efektów zamówienia (zasada efektywności)[8], wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy (zasada legalizmu – art. 17 ust. 2 pzp). W myśl art. 57 pzp o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy nie podlegają wykluczeniu oraz spełniają warunki udziału w postępowaniu, o ile zostały one określone przez zamawiającego.

Okoliczność ogłoszenia upadłości lub otwarcia restrukturyzacji nie stanowi przesłanki obligatoryjnego wykluczenia wykonawcy z postępowania. Zgodnie z art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp z postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający może wykluczyć wykonawcę, w stosunku do którego otwarto likwidację, ogłoszono upadłość, którego aktywami zarządza likwidator lub sąd, zawarł układ z wierzycielami, którego działalność gospodarcza jest zawieszona albo znajduje się on w innej tego rodzaju sytuacji wynikającej z podobnej procedury przewidzianej w przepisach miejsca wszczęcia tej procedury[9]. Fakultatywne podstawy wykluczenia mogą być stosowane przez zamawiającego według jego uznania, stosownie do przewidywanych przez zamawiającego celów związanych z dopuszczeniem do postępowania wykonawców o określonych cechach (Stachowiak, 2021). Wykluczenie wykonawcy na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp uzasadnione jest tym, że wykonawca będący w złej kondycji ekonomicznej lub finansowej nie gwarantuje wykonania zamówienia, a ponadto istnieje ryzyko, że w trakcie realizacji zamówienia zakończy swoją działalność (Gawrońska-Baran, 2025a). Jeżeli zamawiający przewiduje wskazaną podstawę wykluczenia, musi ją wskazać w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach

zamówienia (art. 109 ust. 2 pzp). W braku wskazania zamawiający nie ma obowiązku weryfikowania wystąpienia tych okoliczności (Nowicki, 2023a), a wręcz nie może tego badać[10]. Wykonawca może zostać wykluczony przez zamawiającego na każdym etapie postępowania o udzielenie zamówienia, a więc aż do momentu zawarcia umowy w sprawie zamówienia, zaś powodem wykluczenia są zarówno okoliczności powstałe przed wszczęciem postępowania, jak i w jego trakcie (Nowak & Winiarz, 2023, s. 389). Decyzja o stosowaniu fakultatywnych podstaw wykluczenia nie może być zmieniona po upływie terminu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub ofert, gdyż stanowiłoby to niedozwoloną modyfikację ogłoszenia o zamówieniu. Co więcej, przesłanki te stosuje się do wszystkich wykonawców ubiegających się o dane zamówienie (Stachowiak, 2021). Jak pokazuje praktyka, podstawa z art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp jest jedną z częściej stosowanych przez zamawiających fakultatywnych podstaw wykluczenia.

Niewątpliwie fakultatywną podstawę wykluczenia stanowi ogłoszenie upadłości wykonawcy – samo w sobie zaistnienie podstaw upadłości (czyli powstanie stanu niewypłacalności) czy też złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości nie stanowi podstawy wykluczenia wykonawcy (Gawrońska-Baran, 2025a)[11]. Należy przy tym pamiętać, że choć postępowanie upadłościowe ma charakter likwidacyjny i zasadniczo zmierza do wygaszenia działalności gospodarczej dłużnika, to możliwe są zawarcie układu w upadłości, jak również spłata wszystkich wierzycieli w postępowaniu upadłościowym, co zdarza się jednak niezwykle rzadko. W sytuacji podejmowania przez upadłego/syndyka czy też wierzycieli działań zmierzających do zawarcia układu w upadłości upadły będzie podlegał wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia, o ile podstawa ta została przewidziana przez zamawiającego. Należy więc uznać, iż aktualne brzmienie art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp w zakresie odnoszącym się do upadłości wykonawcy jest bardziej rygorystyczne niż brzmienie art. 24 ust. 5 pkt 1 dpzp, który z hipotezy tego przepisu wyłączał sytuację zawarcia w upadłości układu zatwierdzonego prawomocnym postanowieniem sądu, o ile układ nie przewidywał zaspokojenia wierzycieli przez likwidację majątku upadłego, chyba że sąd zarządził likwidację nieodebranego majątku upadłego. Jednocześnie obecnie pominięta została sytuacja, w której wniosek o ogłoszenie upadłości wykonawcy został oddalony z uwagi na tzw. ubóstwo masy upadłości (art. 13 ust. 1 pu), a więc taki wykonawca nie podlega wykluczeniu opartemu na omawianej podstawie prawnej mimo mogących zachodzić wątpliwości co do jego rzetelności.

W art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp *expressis verbis* nie wymieniono postępowań restrukturyzacyjnych. W szczególności nie można przyjąć, że postępowanie restrukturyzacyjne stanowi „inną tego rodzaju sytuację wynikającą z podobnej procedury przewidzianej w przepisach miejsca wszczęcia tej procedury”[12]. W literaturze (Stachowiak, 2021) oraz w orzecznictwie KIO[13] wskazuje się, że wskazany *passus* nie odnosi się do wykonawców podlegających polskiemu porządkowi prawnemu. Na podstawie wskazanego wyżej przepisu wykluczeniu podlega jednak – o ile zostało to przewidziane przez zamawiającego – wykonawca, który zawarł układ z wierzycielami. Oznacza to, że zaistnienie podstaw do otwarcia postępowania restrukturyzacyjnego (niewypłacalność lub zagrożenie niewypłacalnością dłużnika) ani złożenie wniosku o otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego, ani też otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego nie stanowi podstawy wykluczenia wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia. Dopiero zawarcie układu z wierzycielami w ramach tego postępowania umożliwia wykluczenie wykonawcy. Wskazane rozwiązanie nie wydaje się być prawidłowe.

Zasadniczo postępowanie restrukturyzacyjne wdraża się w celu zapobieżenia upadłości dłużnika poprzez umożliwienie mu zawarcia układu z wierzycielami[14]. Układ jest centralną instytucją Prawa restrukturyzacyjnego, a wszelkie działania podejmowane w ramach postępowania restrukturyzacyjnego (np. sporządzenie planu restrukturyzacyjnego, sporządzenie spisu wierzytelności, opracowanie propozycji układowych) zmierzają do układu dłużnika z wierzycielami. Zawarcie układu w ramach postępowania restrukturyzacyjnego jest skomplikowanym procesem i wymaga spełnienia szeregu warunków i jeżeli do tego dojdzie – należy to uznać za sukces. Na zawarcie układu składają się co najmniej następujące elementy: uchwała zgromadzenia wierzycieli o przyjęciu układu (art. 119 pr), postanowienie sędziego-komisarza o stwierdzeniu przyjęcia układu (art. 120 pr) oraz zatwierdzenie układu przez sąd (art. 164 pr)[15]. Układ niezatwierdzony przez sąd nie wywołuje wyrażonych w nim skutków prawnych (Adamus, 2019b). Przez zawarcie układu jako podstawy wykluczenia wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia należy więc rozumieć przyjęcie układu, który następnie został prawomocnie zatwierdzony przez sąd[16].

Należy przy tym zauważyć, że postępowania restrukturyzacyjne bywają długotrwałe[17], zwłaszcza postępowania sanacyjne, które przewidują przeprowadzenie działań sanacyjnych takich jak sprzedaż składników majątku dłużnika, czy też restrukturyzacja zatrudnienia oraz wiążących dłużnika umów. Nie jest jasne, dlaczego wykonawca, wobec którego otwarto postępowanie restrukturyzacyjne, nie podlega wykluczeniu na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp (wszak jest niewypłacalny albo zagrożony niewypłacalnością), natomiast wykonawca, który zdołał przekonać wierzycieli do zawarcia z nim układu, który to układ został następnie pozytywnie zweryfikowany przez sąd[18], podlega wykluczeniu. Innymi słowy, swoisty sukces postępowania restrukturyzacyjnego, jakim jest zawarcie układu z wierzycielami, aktualizuje fakultatywną podstawę wykluczenia wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia. Jak słusznie zauważa U. Zaremba „Skuteczność postępowania restrukturyzacyjnego w ujęciu prawnym nie oznacza skuteczności ekonomicznej. Z ekonomicznego punktu widzenia kluczowa jest zdolność dłużnika do wykonania układu, czyli spłaty zobowiązań zgodnie z przyjętymi propozycjami układowymi” (Zaremba, 2025, s. 204).

Aktualne brzmienie art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp w zakresie odnoszącym się do procedury restrukturyzacji (tj.

przewidujące zawarcie układu jako podstawę wykluczenia) jest bardziej rygorystyczne niż poprzednie brzmienie art. 24 ust. 5 pkt 1 dpzp, który przewidywał wykluczenie wykonawcy w sytuacji, gdy w zatwierdzonym przez sąd układzie w postępowaniu restrukturyzacyjnym jest przewidziane zaspokojenie wierzycieli przez likwidację jego majątku lub sąd zarządził likwidację jego majątku w trybie art. 332 ust. 1 pr. Na gruncie tego przepisu wskazywano, że podmioty w restrukturyzacji – bez względu na etap postępowania restrukturyzacyjnego (w tym w przypadku zawarcia układu) – mogły bez większych przeszkód ubiegać się o udzielenie zamówienia publicznego z wyjątkiem sytuacji, gdy zawarto układ likwidacyjny lub sąd zarządził likwidację majątku dłużnika na podstawie art. 332 pr (Gazda, 2016, s. 149). Warto przy tym zauważyć, że układ, o którym mowa w art. 159 pr, może mieć charakter mieszany, tj. może przewidywać zarówno likwidację całego majątku dłużnika, jak również niektórych jego elementów (Witosz, 2016a). Wówczas część wierzytelności układowych może zostać zaspokojona np. z zysku generowanego przez zorganizowaną część przedsiębiorstwa dłużnika (Zimmerman, 2025). O ile w pierwszej z wymienionych sytuacji zasadniczo dochodzi do wygaszenia działalności gospodarczej dłużnika, to skutek taki nie musi zajść w drugiej sytuacji – dłużnik może kontynuować działalność. Wydaje się, że podstawą wykluczenia wykonawcy powinien być wyłącznie układ likwidacyjny, który skutkować będzie pozbawieniem dłużnika możliwości kontynuowania prowadzonej działalności, a zatem zdolności wykonania zamówienia publicznego.

Zarówno nowelizacja dawnego Prawa zamówień publicznych z 2016 r. (Uzasadnienie, 2016, s. 128), jak również wprowadzenie Prawa zamówień publicznych z 2019 r. (Uzasadnienie, 2019, s. 3–5) stanowiły implementację dyrektywy 2014/24/UE, w tym art. 57 ust. 4 lit. b, który przewiduje następujące podstawy wykluczenia: bankructwo wykonawcy, prowadzone wobec niego postępowanie upadłościowe oraz zawarcie układu z wierzycielami. Aktualna treść art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp w zakresie odnoszącym się do postępowań restrukturyzacyjnych wydaje się być bliższa brzmieniu dyrektywy, aniżeli nieobowiązujący już art. 24 ust. 5 pkt 1 dpzp. *De lege lata* przy zastosowaniu fakultatywnej podstawy wykluczenia z art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp w postępowaniu o udzielenie zamówienia dopuszczalne jest uczestnictwo podmiotu, w stosunku do którego otwarto postępowanie restrukturyzacyjne (którego fiasko, a więc brak układu z wierzycielami, może prowadzić do upadłości), natomiast niedopuszczalne – podmiotu, który zawarł układ z wierzycielami, a zatem pomimo trudności finansowych istnieje szansa na utrzymanie jego działalności.

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazuje się przy tym, że państwa członkowskie mogą nie przewidywać zawartych w art. 57 dyrektywy 2014/24/UE fakultatywnych podstaw wykluczenia wykonawców albo włączyć je do przepisów krajowych z różnym stopniem surowości[19]. Mając na uwadze motyw 101 dyrektywy, zgodnie z którym instytucje zamawiające powinny mieć możliwość wykluczania wykonawców, którzy okazali się nierzetelni, należy przyjąć, iż wykonawca, który zawarł układ z wierzycielami w ramach postępowania restrukturyzacyjnego, z założenia nie odpowiada takiej definicji. Dlatego też poprzednia treść omawianej podstawy wykluczenia związanej z upadłością oraz restrukturyzacją wykonawcy wydaje się być rozwiązaniem, które bardziej odpowiada różnym wariantom i istocie postępowań insolwencyjnych w Polsce[20].

Biorąc pod uwagę, że podmioty w upadłości oraz w restrukturyzacji przeważnie mają zaległości z tytułu podatków oraz ubezpieczeń społecznych, należy w tym miejscu zasygnalizować obligatoryjną podstawę wykluczenia wykonawcy w postaci prawomocnego wyroku sądu lub ostatecznej decyzji administracyjnej o zaleganiu przez wykonawcę z uiszczeniem podatków, opłat lub składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne (art. 108 ust. 1 pkt 3 pzp), jak również fakultatywną podstawę wykluczenia w postaci naruszenia obowiązków dotyczących płatności podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, z wyjątkiem przypadku, o którym mowa w art. 108 ust. 1 pkt 3 (art. 109 ust. 1 pkt 1 pzp). Obie wymienione podstawy podlegają wyłączeniu, jeżeli wykonawca odpowiednio przed upływem terminu do składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo przed upływem terminu składania ofert dokonał płatności należnych podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne wraz z odsetkami lub grzywnami lub zawarł wiążące porozumienie w sprawie spłaty tych należności. W literaturze wskazuje się, że prawomocnie zatwierdzony przez sąd układ stanowi takie wiążące porozumienie (Gazda, 2016, s. 150). Należy przy tym dostrzec pewną rozbieżność – zawarcie układu wyklucza zastosowanie obligatoryjnej i fakultatywnej podstawy wykluczenia związanej z zaległościami publicznoprawnymi (tj. art. 108 ust. 1 pkt 3 oraz art. 109 ust. 1 pkt 1 pzp *in fine*), natomiast aktualizuje fakultatywną podstawę wykluczenia związaną z postępowaniem restrukturyzacyjnym (art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp).

Mechanizm *self-cleaning* oraz zasada proporcjonalności

Artykuł 110 ust. 2 pzp zawiera negatywne przesłanki wykluczenia wykonawcy z postępowania, w tym w zakresie odnoszącym się do art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp – instytucja tzw. *self-cleaning* czyli samooczyszczenia. W procedurze samooczyszczania wykonawca może udowodnić, że jest wykonawcą rzetelnym oraz dającym rękojmię należytego wykonania umowy (Gawrońska-Baran, 2025b). Na mocy art. 110 ust. 2 pzp wykonawca nie podlega wykluczeniu, jeśli udowodni zamawiającemu, że spełnił łącznie przesłanki wymienione w ww. przepisie, w tym naprawił lub zobowiązał się do naprawienia szkody wyrządzonej swoim nieprawidłowym postępowaniem[21]. Spełnienie tej przesłanki wydaje się być wątpliwe w odniesieniu do podmiotów wykluczonych z postępowania z powodu upadłości bądź restrukturyzacji, w których z definicji występują niezaspokojeni wierzyciele. W szczególności nie jest jasne,

czy układ może być uznany za zobowiązanie do naprawienia szkody oraz czy otwarcie upadłości lub restrukturyzacji może być rozważane w kategoriach nieprawidłowego postępowania wykonawcy, gdyż niewypłacalność może być niezawiniona (np. zatory płatnicze). W literaturze wskazuje się, że wymóg łącznego spełnienia przesłanek z art. 110 ust. 2 pzp stanowi nieprawidłową implementację art. 57 ust. 6 dyrektywy 2014/24/UE, gdyż konieczność podjęcia środków zbędnych dla osiąganego celu jest niezgodna z zasadą proporcjonalności i ogranicza wykonawcom prawo do *self-cleaning* (Kowalczyk & Sołtysińska, 2021, s. 7). Działania wymienione w art. 110 ust. 2 pzp powinny być dostosowane do konkretnego naruszenia i w braku szkody działania nie będą obejmować naprawienia szkody (Nowicki, 2023b; Nowak & Winiarz, 2023, s. 390). Różnorodność stanów faktycznych związanych z podstawami wykluczenia nie pozwala na uniwersalne sformułowanie działań naprawczych, a każdy przypadek powinien być indywidualnie oceniany (Kowalczyk, 2020, s. 147)[22].

Co więcej, w odniesieniu do fakultatywnych podstaw wykluczenia obowiązuje zasada proporcjonalności[23], zgodnie z którą zamawiający może nie wykluczać wykonawcy, jeżeli wykluczenie byłoby w sposób oczywisty nieproporcjonalne, w szczególności gdy kwota zaległych podatków lub składek na ubezpieczenie społeczne jest niewielka albo sytuacja ekonomiczna lub finansowa wykonawcy, o którym mowa w ust. 1 pkt 4, jest wystarczająca do wykonania zamówienia (art. 109 ust. 3 pzp). W wyżej wymienionych sytuacjach decyzja o niewykluczeniu wykonawcy z postępowania należy do zamawiającego (Nowicki, 2023a). Nie może być ona jednak dowolna (Nowak & Winiarz, 2023, s. 388). Jak wynika z orzecznictwa KIO, wyrażenie „oczywiście nieproporcjonalne" jest pojęciem nieostrym, pozostawiającym zamawiającemu pewien zakres uznaniowości – nieproporcjonalność musi być rażąca, widoczna na pierwszy rzut oka, prowadzić do obiektywnie nieuzasadnionego pokrzywdzenia wykonawcy[24]. Zamawiający musi ocenić, czy w danych okolicznościach faktycznych można uznać, że wykluczenie jest nadmierną sankcją w stosunku do okoliczności będących podstawą wykluczenia[25]. Dokonanie przez zamawiającego takiej oceny na podstawie posiadanej przez niego wiedzy, złożonych wyjaśnień i dowodów może być dla niego trudną sytuacją, gdyż to zamawiający może później ponosić negatywne konsekwencje zaniechania wykluczenia wykonawcy (Brzeziński, 2024). Art. 109 ust. 3 pzp w sposób wyraźny odwołuje się do art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp, wskazując, że przykładem oczywistego braku proporcji byłoby wykluczenie wykonawcy, gdy jego sytuacja ekonomiczna lub finansowa jest wystarczająca do wykonania zamówienia. Decyzja w tym zakresie wymaga co do zasady przeprowadzenia konkretnej i zindywidualizowanej oceny sytuacji ekonomicznej i finansowej wykonawcy (Nowak & Winiarz, 2023, s. 375). Wydaje się, że mogłoby to mieć w szczególności miejsce, gdyby wykonawca w ramach postępowania restrukturyzacyjnego zawarł układ z wierzycielami, a więc gdyby zaistniała fakultatywna podstawa wykluczenia, a tym bardziej – wykonał zawarty układ[26].

Okres wykluczenia wykonawcy z postępowania

Zarówno obligatoryjne, jak również fakultatywne podstawy wykluczenia wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia obwarowane są pewnymi ograniczeniami czasowymi. Ustawa wyznacza bowiem maksymalny okres, w jakim może nastąpić wykluczenie wykonawcy z powodu danego zdarzenia, a upływ tego okresu powoduje, że zamawiający nie może wykluczyć wykonawcy, pomimo że w stosunku do tego wykonawcy w przeszłości taka podstawa wykluczenia wystąpiła[27]. W myśl art. 111 pkt 4 pzp wykluczenie wykonawcy następuje w przypadku określonym w art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp na okres 3 lat od zaistnienia zdarzenia będącego podstawą wykluczenia. Jedną z podstaw wykluczenia wykonawcy przewidzianą w ww. przepisie jest ogłoszenie upadłości wykonawcy. Zestawiając powyższe przepisy, należy dojść do wniosku, że zdarzeniem będącym podstawą wykluczenia, od którego należy liczyć 3-letni termin, jest wydanie przez sąd postanowienia o ogłoszeniu upadłości wykonawcy, które to postanowienie jest skuteczne i wykonalne z dniem jego wydania (art. 51 ust. 2 pu). Wydaje się, że nie ma podstaw do uznania, że zdarzeniem będącym podstawą wykluczenia jest okoliczność prowadzenia w stosunku do wykonawcy postępowania upadłościowego, czyli 3-letni termin nie rozpocznie biegu tak długo, jak długo trwa postępowanie upadłościowe[28]. Za początek biegu terminu nie można więc uznać postanowienia sądu o umorzeniu albo zakończeniu postępowania upadłościowego – nie jest to bowiem zdarzenie będące podstawą wykluczenia. Biorąc pod uwagę przewlekłość postępowań upadłościowych w Polsce, które często trwają wiele lat[29], przy długotrwałym postępowaniu upadłościowym podstawa wykluczenia przewidziana w art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp po 3 latach od otwarcia upadłości dezaktualizuje się, co stanowi pewną niekonsekwencję ustawodawcy. Tym sposobem podmiot w upadłości, którego majątek w dużej mierze mógł zostać już zlikwidowany, nie podlega wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia na tej podstawie.

W odniesieniu do kolejnej podstawy wykluczenia przewidzianej w art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp, tj. zawarcia przez wykonawcę układu z wierzycielami, wydaje się, że zdarzeniem, od którego należy liczyć 3-letni termin, o którym mowa w art. 111 pkt 4 pzp, jest uzyskanie prawomocności przez postanowienie sądu o zatwierdzeniu układu. W praktyce wykonanie układu jest często długotrwałe i potrafi przekroczyć 3 lata[30]. Paradoksalnie wykonawca, który zawarł układ na krótszy okres, np. na 2 lata, i w pełni wykonał układ, będzie podlegał wykluczeniu na podstawie z art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp (o ile ją przewidziano) do czasu upływu 3 lat od zawarcia układu, natomiast wykonawca, który zawarł układ na okres dłuższy, np. na 4 lata, po upływie 3 lat od zawarcia układu, pomimo jego niewykonania, nie będzie podlegał takiemu wykluczeniu. W tym pierwszym przypadku zamawiający mógłby przy tym zastosować zasadę proporcjonalności, uznawszy, że sytuacja ekonomiczna lub finansowa wykonawcy jest wystarczająca do wykonania zamówienia.

W odniesieniu do podstaw wykluczenia związanych z zaleganiem w uiszczaniu należności publicznoprawnych określonych w art. 108 ust. 1 pkt 3 oraz art. 109 ust. 1 pkt 1 pzp okres wykluczenia upływa z chwilą dokonania ich płatności wraz z odsetkami lub grzywnami lub zawarcia wiążącego porozumienia w sprawie spłaty tych należności (Nowicki, 2023c).

Wnioski

Wszczęcie postępowania upadłościowego oraz restrukturyzacyjnego wobec wykonawcy niewątpliwie ma daleko idące konsekwencje dla jego osoby oraz majątku. O ile zdarzenia te nie wpływają na zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych wykonawcy, to mają wpływ na zakres uprawnień wykonawcy w zarządzie jego dotychczasowym majątkiem. Aktualnie żadne z ww. postępowań samo w sobie nie stanowi obligatoryjnej podstawy do wykluczenia wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia. Zamawiający może jednak przewidzieć fakultatywną podstawę wykluczenia, określoną w art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp, obejmującą m.in. ogłoszenie upadłości wykonawcy oraz zawarcie układu z wierzycielami. Biorąc pod uwagę zarówno cele Prawa upadłościowego (w tym utrzymanie dotychczasowego przedsiębiorstwa dłużnika) i Prawa restrukturyzacyjnego (zapobieżenie upadłości dłużnika), jak również różne narzędzia przewidziane przez ww. ustawy, wydaje się, że podstawa wykluczenia wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia, choć literalnie odpowiada treści dyrektywy 2014/24/UE, to nie odpowiada różnym możliwym wariantom przebiegu postępowań insolwencyjnych, a co za tym idzie, może uniemożliwiać rzetelnemu wykonawcy ubieganie się o udzielenie zamówienia.

O ile postępowanie upadłościowe zasadniczo zmierza do likwidacji majątku dłużnika i zaspokojenia jego wierzycieli, to możliwy jest układ w upadłości (a zatem działalność dłużnika nie musi zostać wygaszona), jak również prowadzenie przedsiębiorstwa przez syndyka. W tym drugim przypadku syndyk mógłby chcieć złożyć ofertę w postępowaniu o udzielenie zamówienia[31], zwłaszcza w przypadku zamówień obejmujących dostawy z krótkim terminem realizacji. Wydaje się, że w takich sytuacjach wykluczenie wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia z powodu ogłoszenia upadłości byłoby zbyt daleko idące[32].

W odniesieniu do postępowań restrukturyzacyjnych wykluczenie wykonawcy wynika z zawarcia układu z wierzycielami. Wydaje się, że właśnie ta sytuacja powinna stanowić podstawę do niewykluczania wykonawcy z tytułu wszczętego wobec niego postępowania restrukturyzacyjnego, chyba że doszłoby do zawarcia układu likwidacyjnego przewidującego likwidację całego majątku wykonawcy, a w konsekwencji – do wygaszenia jego działalności. Aktualnie wykonawca objęty procedurą restrukturyzacyjną nie podlega wykluczeniu z postępowania[33], chyba że udało mu się doprowadzić do zawarcia układu, który aktualizuje fakultatywną podstawę wykluczenia.

Dlatego też można skonstatować, że dotychczasowe brzmienie art. 24 ust. 5 pkt 1 dpzp bardziej odpowiadało polskim realiom postępowań insolwencyjnych aniżeli treść art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp. Oznacza to, że art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp stanowi nieprawidłowe wdrożenie art. 57 ust. 4 lit. b dyrektywy 2014/24/UE, gdyż umożliwia wykluczenie rzetelnego wykonawcy z postępowania. Wprawdzie treść art. 109 ust. 3 oraz art. 110 ust. 2 pzp umożliwia zamawiającemu odstąpienie od wykluczenia wykonawcy w sytuacji określonej w art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp, ale biorąc pod uwagę, że stwierdzenie przez zamawiającego spełnienia przesłanek wskazanych w tych przepisach ma charakter ocenny (choć nie dowolny), wydaje się, że taka mitygacja jest niewystarczająca.

Przypisy/Notes

[1] Ustawa z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 793; dalej: pzp.

[2] Ustawa z 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne, t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 533; dalej: pr. Wskazana ustawa zmieniła nazwę Ustawy z 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze – na Prawo upadłościowe (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 913; dalej: pu).

[3] Pierwszoplanowym celem układu likwidacyjnego jest zaspokojenie wierzycieli, a nie restrukturyzacja zadłużenia (Witosz, 2016a).

[4] Zgodnie z art. 2 ust. 1 pu postępowanie upadłościowe należy prowadzić tak, aby roszczenia wierzycieli mogły zostać zaspokojone w jak najwyższym stopniu, a jeśli racjonalne względy na to pozwolą – dotychczasowe przedsiębiorstwo dłużnika zostało zachowane.

[5] Spółki osobowe i kapitałowe zostają rozwiązane po zakończeniu postępowania upadłościowego i wykreśleniu z rejestru, przy czym syndyk zobowiązany jest złożyć wniosek o wykreślenie spółki z rejestru (np. art. 85 ust. 1 lub 477 ust. 1 Kodeksu spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 18). Do rozwiązania spółki nie dochodzi m.in. w razie zaspokojenia wszystkich wierzycieli czy też zawarcia układu.

[6] Odpowiednio art. 185 ust. 2 pu oraz art. 66 ust. 1 pr.

[7] W postępowaniu o zatwierdzenie układu dłużnik zasadniczo nie jest ograniczony w zarządzie swoim majątkiem, chyba że dokonano obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego, czego skutkiem jest ograniczenie uprawnień dłużnika do czynności zwykłego zarządu. W przyspieszonym postępowaniu układowym oraz w postępowaniu układowym dłużnik sprawuje zarząd własny swoim majątkiem, przy czym na dokonanie czynności przekraczających zwykły zarząd wymagana jest zgoda nadzorcy sądowego pod rygorem nieważności. Możliwe jest przy tym uchylenie zarządu własnego dłużnika. Z kolei w postępowaniu sanacyjnym dłużnik z reguły pozbawiony jest zarządu nad majątkiem – do zarządzania masą sanacyjną powoływany jest bowiem zarządca. W sprawach dotyczących masy sanacyjnej zarządca dokonuje czynności w imieniu własnym na rachunek dłużnika. Czynności prawne dłużnika dotyczące mienia, wobec którego dłużnik utracił prawo zarządu, są nieważne. Możliwe jest przy tym pozostawienie zwykłego zarządu dłużnikowi. W przypadku ogłoszenia upadłości upadły traci prawo zarządu oraz możliwość korzystania z mienia wchodzącego do masy upadłości i rozporządzania nim. Czynności prawne upadłego dotyczące mienia wchodzącego do masy upadłości są nieważne. W sprawach dotyczących masy upadłości syndyk dokonuje czynności w imieniu własnym na rachunek upadłego.

[8] Zgodnie z art. 17 ust. 1 pzp zamawiający udziela zamówienia w sposób zapewniający: 1) najlepszą jakość dostaw, usług oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, oraz 2) uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów.

[9] Na gruncie poprzednio obowiązującej Ustawy Prawo zamówień publicznych z 29 stycznia 2004 r. (Dz.U. z 2004 r. nr 19 poz. 177 ze zm., dalej: dpzp) w jej pierwotnym brzmieniu obligatoryjnemu wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia podlegali wykonawcy, których upadłość ogłoszono (art. 24 ust. 1 pkt 2 dpzp), przy czym nie rozróżniano upadłości likwidacyjnej i układowej. Wskutek nowelizacji dawnego Prawa zamówień publicznych z 2006 r. (Dz.U. z 2006 r. nr 79 poz. 551) wykluczeniu podlegali wykonawcy, których upadłość ogłoszono, z wyjątkiem wykonawców, którzy po ogłoszeniu upadłości zawarli układ zatwierdzony prawomocnym postanowieniem sądu, jeżeli układ nie przewiduje zaspokojenia wierzycieli poprzez likwidację majątku upadłego. W konsekwencji wykonawcy objęci postępowaniem restrukturyzacyjnym nie mogli być z tego powodu wykluczeni z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia, a zamawiający nie mógł badać tych okoliczności (Gazda, 2016, s. 148). Na skutek kolejnej nowelizacji dawnego Prawa zamówień publicznych z 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1020; dalej: nowelizacja Prawa zamówień publicznych z 2016 r.), a więc już po wprowadzeniu Prawa restrukturyzacyjnego, doszło do wyodrębnienia fakultatywnych podstaw wykluczenia oraz obligatoryjnych podstaw wykluczenia wykonawcy. Zgodnie z art. 24 ust. 5 pkt 1 dpzp z postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający mógł wykluczyć wykonawcę, w stosunku do którego otwarto likwidację, w zatwierdzonym przez sąd układzie w postępowaniu restrukturyzacyjnym jest przewidziane zaspokojenie wierzycieli przez likwidację jego majątku lub sąd zarządził likwidację jego majątku w trybie art. 332 ust. 1 pr lub którego upadłość ogłoszono, z wyjątkiem wykonawcy, który po ogłoszeniu upadłości zawarł układ zatwierdzony prawomocnym postanowieniem sądu, jeżeli układ nie przewiduje zaspokojenia wierzycieli przez likwidację majątku upadłego, chyba że sąd zarządził likwidację jego majątku w trybie art. 366 ust. 1 pu. Istotną zmianą w stosunku do poprzedniego stanu prawnego było to, że upadłość przestała stanowić obligatoryjną podstawę wykluczenia wykonawcy (Gazda, 2016, s. 148). Rozwiązanie to zostało skrytykowane w literaturze z uwagi na niedostateczne zabezpieczenie interesów zamawiającego (Gawrońska-Baran 2017, s. 41–43) Katalog fakultatywnych podstaw wykluczenia został dostosowany do treści art. 57 ust. 4 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz.UE L 2014.94.65) – dalej: dyrektywa 2014/24/UE (Gawrońska-Baran, 2025a).

[10] Wykonawca zobowiązany jest dołączyć do wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo do oferty oświadczenie o niepodleganiu wykluczeniu (art. 125 ust. 1 pzp). Z kolei przed wyborem najkorzystniejszej oferty zamawiający wzywa wykonawcę, którego oferta została najwyżej oceniona, do złożenia aktualnych na dzień złożenia podmiotowych środków dowodowych (art. 126 ust. 1 i art. 274 ust. 1 pzp). W celu potwierdzenia braku podstaw wykluczenia wykonawcy na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp zamawiający może żądać odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego lub Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (§ 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 23 grudnia 2020 r. w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy).

[11] Zgodnie z innym poglądem dopuszczalne jest wykluczenie wykonawcy przed ogłoszeniem upadłości w sytuacji, gdy sąd upadłościowy zabezpieczył wniosek o ogłoszenie upadłości poprzez ustanowienie tymczasowego nadzorcy sądowego albo zarządcy przymusowego (Nowak & Winiarz, 2023, s. 371). Taki pogląd należy odrzucić zważywszy na okoliczność, iż tymczasowy nadzorca sądowy w praktyce ustanawiany jest w większości spraw o ogłoszenie upadłości. Artykuł 109 ust. 1 pkt 4 pzp ma charakter sankcyjny, jako że jego zastosowanie wyklucza wykonawcę z postępowania, zatem powinien być stosowany ze ścisłym jego rozumieniem (wyrok Krajowej Izby Odwoławczej (dalej: KIO) z 2 sierpnia 2022 r., KIO 1840/22). Niedopuszczalna jest rozszerzająca wykładnia ww. przepisu (por. wyrok KIO z 15 listopada 2023 r., KIO 3196/23).

[12] Inaczej: Nowak & Winiarz, 2023, s. 373.

[13] Wyrok KIO z 2 sierpnia 2022 r., KIO 1840/22.

[14] Nie można zgodzić się z tezą, że cel postępowania układowego polega na zamykaniu działalności przedsiębiorstwa, co wiąże się z rezygnacją podejmowania nowych interesów, w tym brania udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego (tak: Granecki & Granecka, 2024).

[15] Pewne odmienności zachodzą w postępowaniu o zatwierdzenie układu, które w dużej mierze odbywa się poza sądem.

[16] Postanowienie w przedmiocie zatwierdzenia układu podlega zaskarżeniu w drodze zażalenia (art. 165 ust. 7 pr). *De lege lata* w każdym wypadku skuteczne zawarcie układu wymaga postanowienia sądu o zatwierdzeniu układu, które to postanowienie musi być prawomocne (inaczej na gruncie art. 24 ust. 5 pkt 1 dpzp: Gazda, 2016, s. 149).

[17] Postępowania sanacyjne trwają z reguły od roku do 2 lat. Co zaskakujące, tyle samo trwają przyspieszone postępowania układowe, co może być spowodowane m.in. opieszałością sądów restrukturyzacyjnych. Postępowania restrukturyzacyjne mogą niekiedy trwać kilka lat (Sobczak & Sarecki, 2021, s. 12–16).

[18] Podstawą odmowy zatwierdzenia układu jest m.in. to, że oczywiste jest, że układ nie zostanie wykonany. Jak pokazują badania statystyczne, układ zostaje zatwierdzony przez sąd w ok. 44% postępowań restrukturyzacyjnych, natomiast w 56% postępowanie restrukturyzacyjne zostaje umorzone (Zaremba, 2025, s. 204–205).

[19] Wyrok TSUE z 30 stycznia 2020 r., C-395/18, pkt 33–34. W zakresie fakultatywnych podstaw wykluczenia na gruncie wcześniejszej dyrektywy 2004/18/WE – podobnie: m.in. wyrok TSUE z 20 grudnia 2017 r., C-178/16, pkt 30–32.

[20] Warto przytoczyć tu odmienny pogląd wyrażony na gruncie art. 24 ust. 5 pkt 1 dpzp, zgodnie z którym wskazany przepis nadmiernie osłabił pozycję zamawiającego, albowiem za wykluczeniem wykonawców, w stosunku do których wszczęto postępowanie upadłościowe albo restrukturyzacyjne, przemawia cel takiego postępowania, który często będzie stał w sprzeczności z celami zamówienia publicznego i może zagrażać zaspokojeniu potrzeb zbiorowych w związku z zawartą umową o zamówienie publiczne (Lachner, 2016, s. 22–23).

[21] Ponadto wykonawca powinien wyczerpująco wyjaśnić fakty i okoliczności, w tym we współpracy z zamawiającym oraz podjąć konkretne środki techniczne, organizacyjne i kadrowe.

[22] W literaturze potwierdzono możliwość skorzystania z procedury *self-cleaning* w odniesieniu do podstawy wykluczenia związanej z upadłością oraz restrukturyzacją wykonawcy (Brzeziński, 2024).

[23] Jest ona związana z treścią art. 16 ust. 3 pzp zobowiązującego zamawiającego do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w sposób proporcjonalny.

[24] Wyrok KIO z 19 kwietnia 2022 r., KIO 907/22.

[25] Wyrok KIO z 24 października 2023 r., KIO 2971/23.

[26] W literaturze wskazuje się, że w odróżnieniu od procedur o charakterze likwidacyjnym w postępowaniach restrukturyzacyjnych racjonalna wydaje się możliwość odstąpienia od wykluczenia wykonawcy (Nowak & Winiarz, 2023, s. 375–376). Warto tu jednak przytoczyć wyrok KIO, w którym Izba uznała, że sam fakt wykonania układu, w braku wydania przez sąd prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu wykonania układu, nie daje podstaw do uznania, że nie występuje podstawa wykluczenia wskazana w art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp – w przedmiotowej sprawie wykonawca nie złożył wyjaśnień dotyczących swojej sytuacji finansowej w celu wykazania spełnienia przesłanek z art. 109 ust. 3 pzp (wyrok KIO z 21 czerwca 2023 r., KIO 1614/23).

[27] Wyrok KIO z 28 listopada 2022 r., KIO 2960/22.

[28] Podstawą wykluczenia jest bowiem ogłoszenie upadłości, a nie toczące się wobec wykonawcy postępowanie upadłościowe. Należy zwrócić uwagę na inną podstawę wykluczenia przewidzianą w art. 109 ust. 1 pkt 4 pzp, tj. zawieszenie działalności gospodarczej, która trwa aż do wznowienia działalności i do której nie odnosi się art. 111 pkt 4 pzp (Nowak & Winiarz, 2023, s. 398). Warto też przytoczyć wyrok KIO z 18 marca 2022 r., KIO 566/22, w którym Izba stwierdziła, że Prawo zamówień publicznych określa wyłącznie długość trwania okresu wykluczenia i nie zawiera przepisów, które wskazywałyby na możliwość zawieszenia czy przerwania biegu okresu wykluczenia na skutek zaistnienia określonych zdarzeń.

[29] Jak wynika z badań obejmujących sprawy prawomocnie zakończone w Sądzie Rejonowym Gdańsk-Północ w Gdańsku oraz w Sądzie Rejonowym dla m.st. Warszawy w Warszawie w okresie 2012–2016, średni czas do wydania postanowienia o ukończeniu postępowania upadłościowego (tj. o umorzeniu albo stwierdzeniu zakończenia postępowania upadłościowego) wynosił w Gdańsku 27,5 miesięcy, a w Warszawie – 21 miesięcy, przy czym w istotnej części spraw czas ten przekraczał 3 lata (Kruczalak-Jankowska i in., 2019, s. 45). Z innych badań obejmujących okres 2004–2010 r. wynikało, że średni czas trwania tzw. właściwego postępowania upadłościowego wynosił ponad 2 lata i 26 dni (Babiarz-Mikulska i in., 2012, s. 83).

[30] Jak wynika z badań przeprowadzonych przez U. Zarembę, średni czas wykonania układu wynosił 3 lata, natomiast najdłuższy czas wynosił 7 lat (Zaremba, 2025, s. 208). W literaturze wskazuje się też, że wykonanie układu może wynosić nawet 8–10 lat (Kosmal & Kwiatkowski, 2022).

[31] W zakresie likwidacji masy upadłości obowiązuje zasadniczo tryb przetargu albo aukcji (art. 311 ust. 1 pu), jednak w pewnych sytuacjach możliwa jest sprzedaż z wolnej ręki, tzn. z pominięciem trybu aukcji lub przetargu (Janda, 2020, s. 597).

[32] Warto przy tym zwrócić uwagę na art. 214 ust. 1 pkt 9 pzp, który umożliwia zamawiającemu udzielenie zamówienia z wolnej ręki na dostawy na szczególnie korzystnych warunkach w związku z postępowaniem upadłościowym.

[33] W zależności od tego, czy złożenie oferty stanowi czynność zwykłego zarządu majątkiem, czy też czynność przekraczającą zwykły zarząd oraz w zależności od wszczętego postępowania restrukturyzacyjnego ofertę może złożyć samodzielnie dłużnik, dłużnik za zgodą nadzorcy sądowego albo zarządca.

Bibliografia/References

Literatura/Literature

Adamus, R. (2019a). *Komentarz do art. 159 Prawa restrukturyzacyjnego.* Legalis/el.

Adamus, R. (2019b). *Komentarz do art. 164 Prawa restrukturyzacyjnego.* Legalis/el.

Babiarz-Mikulska, K., Czapracka, A., & Morawska, S. (2012). *Ocena efektywności procedur upadłościowych wobec przedsiębiorców. Aspekty prawne, ekonomiczne i organizacyjne.* Difin.

Brzeziński, M. (2024). *Upadłość wykonawcy a udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.* LEX/el.

Flaga-Gieruszyńska, K. (2025). W: I. Gil (red.), *Meritum. Postępowanie restrukturyzacyjne. Postępowanie upadłościowe.* Wolters Kluwer.

Gawrońska-Baran, A. (2017). Fakultatywne podstawy wykluczenia wykonawcy z ubiegania się o zamówienie publiczne na tle orzecznictwa. *Prawo Zamówień Publicznych,* (1).

Gawrońska-Baran, A. (2025a). W: E. Wiktorowska, A. Wiktorowski, P. Wójcik, & A. Gawrońska-Baran, *Komentarz do art. 109 Prawa zamówień publicznych*. LEX/el.

Gawrońska-Baran, A. (2025b). W: E. Wiktorowska, A. Wiktorowski, P. Wójcik, A. Gawrońska-Baran, *Komentarz do art. 110 Prawa zamówień publicznych.* LEX/el.

Gazda, M. (2016). Wpływ postępowania restrukturyzacyjnego na proces udzielania i realizacji zamówień publicznych. *Doradca Restrukturyzacyjny,* (4).

Granecki, P., & Granecka, I. (2024). *Komentarz do art. 109 Prawa zamówień publicznych.* Legalis/el.

Hrycaj, A. (2016). W: A. Hrycaj, A. Jakubecki, & A. Witosz (red.), *System Prawa Handlowego. Tom 6. Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe.* C.H.Beck.

Janda, P. (2020). *Prawo upadłościowe. Komentarz.* Wolters Kluwer.

Kosmal, R., & Kwiatkowski, D. (2022). *Komentarz do art. 171 Prawa restrukturyzacyjnego*. LEX/el.

Kowalczyk, A. (2020). Praktyczne aspekty stosowania instytucji *self-cleaningu* w zamówieniach publicznych. *Prawo Zamówień Publicznych,* (4).

Kowalczyk, A., & Sołtysińska, A. (2021). Instytucja *self-cleaning* w zamówieniach publicznych. *Europejski Przegląd Sądowy*, (7).

Kruczalak-Jankowska, J., Machnikowska, A., & Maśnicka, M. (2019). *Działalność sądów w postępowaniach restrukturyzacyjnych i upadłościowych: bariery funkcjonowania i instrumenty poprawy systemu upadłościowego w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Lachner, J. (2016). Wykluczenie wykonawcy z ubiegania się o zamówienie publiczne z powodu likwidacji restrukturyzacyjnej albo ogłoszenia upadłości. *Prawo Zamówień Publicznych,* (4).

Nowak, H., & Winiarz, M. (red.) (2023). *Prawo zamówień publicznych. Komentarz.* https://www.gov.pl/web/uzp/komentarz-do-prawa-zamowien-publicznych (dostęp: 4.02.2026).

Nowicki, J. E. (2023a). W: P. Wiśniewski, & J. E. Nowicki, *Komentarz do art. 109 Prawa zamówień publicznych.* LEX/el.

Nowicki, J. E. (2023b). W: P. Wiśniewski, & J. E. Nowicki, *Komentarz do art. 110 Prawa zamówień publicznych.* LEX/el.

Nowicki, J. E. (2023c). W: P. Wiśniewski, & J. E. Nowicki, *Komentarz do art. 111 Prawa zamówień publicznych.* LEX/el.

Sobczak, S., & Sarecki, P. (2021). *Raport roczny. Restrukturyzacje w Polsce 2021.* https://zimmermanfilipiak.pl/Restrukturyzacje%20w%20Polsce.%20Raport%20troczny%202021.pdf (dostęp: 27.01.2026).

Stachowiak, M. (2021). W: W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, & M. Stachowiak, Komentarz do art. 109 Prawa zamówień publicznych. LEX/el.

Uzasadnienie (2016). Uzasadnienie do projektu nowelizacji Prawa zamówień publicznych z 2016 r. https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/B1D6F8762140B38DC1257F85003A766E/%24File/366.pdf (dostęp: 4.02.2026).

Uzasadnienie (2019). Uzasadnienie do projektu ustawy Prawo zamówień publicznych. https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/4735A24782F36B5DC12584350055ABB1/%24File/3624.pdf (dostęp: 4.02.2026).

Witosz, A. J. (2016a). W: A. Torbus, & A. Witosz, A. J. Witosz, *Komentarz do art. 159 Prawa restrukturyzacyjnego*. LEX/el.

Witosz, A. J. (2016b). W: A. Hrycaj, A. Jakubecki, & A. Witosz (red.), *System Prawa Handlowego. Tom 6. Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe*. C.H.Beck.

Witosz, A. J. (2021). *Prawo upadłościowe. Komentarz*. Wolters Kluwer.

Zaremba, U. (2025). Skuteczność postępowań restrukturyzacyjnych w ujęciu ekonomicznym i prawnym. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny,* (1). https://doi.org/10.14746/rpeis.2025.87.1.11

Zedler, F. (1997). *Prawo upadłościowe i układowe*. TNOiK „Dom Organizatora".

Zimmerman, P. (2025). *Komentarz do art. 159 Prawa restrukturyzacyjnego*. Legalis/el.

Orzecznictwo/Judgments

Wyrok KIO z 18 marca 2022 r., KIO 566/22.

Wyrok KIO z 19 kwietnia 2022 r., KIO 907/22.

Wyrok KIO z 2 sierpnia 2022 r., KIO 1840/22.

Wyrok KIO z 28 listopada 2022 r., KIO 2960/22.

Wyrok KIO z 21 czerwca 2023 r., KIO 1614/23.

Wyrok KIO z 24 października 2023 r., KIO 2971/23.

Wyrok KIO z 15 listopada 2023 r., KIO 3196/23.

Wyrok TSUE z 20 grudnia 2017 r., C-395/18 Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani SpA i Guerrato SpA przeciwko Provincia autonoma di Bolzano i in.

Wyrok TSUE z 30 stycznia 2020 r., C-395/18 Tim SpA – Direzione e coordinamento Vivendi SA przeciwko Consip SpA i in.

Dr Monika Maśnicka

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Handlowego, Uniwersytetu Gdańskiego, adwokat w Pomorskiej Izbie Adwokackiej w Gdańsku, autorka licznych publikacji z zakresu prawa upadłościowego i restrukturyzacyjnego zarówno w języku polskim, jak i angielskim.

Dr Monika Maśnicka

Doctor of law, assistant professor at the Department of Commercial Law, University of Gdansk, attorney-at-law at Pomeranian Bar Association in Gdańsk, author of numerous scientific publications in the field of bankruptcy and restructuring, both in Polish and in English.

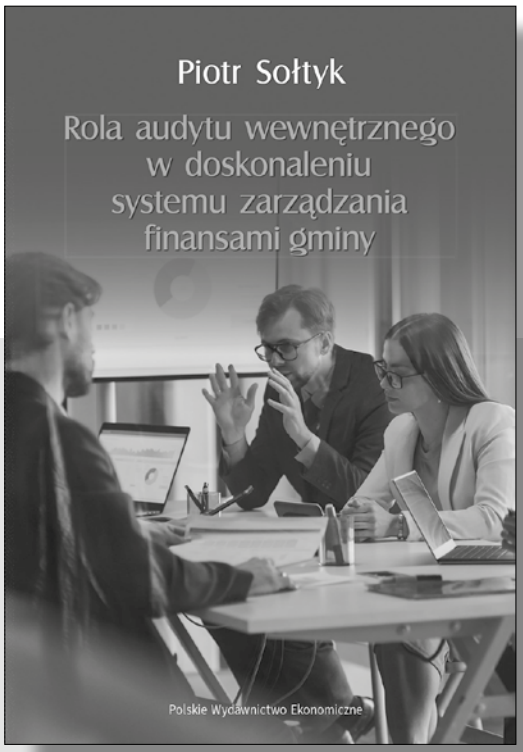
Mgr Małgorzata Maśnicka

Adwokat w Pomorskiej Izbie Adwokackiej w Gdańsku, główny specjalista ds. zamówień publicznych w Instytucie Oceanologii Polskiej Akademii Nauk w Sopocie.

Mgr Małgorzata Maśnicka

Attorney-at-law at Pomeranian Bar Association in Gdańsk, chief specialist in the field of public procurement at Institute of Oceanology of the Polish Academy of Sciences in Sopot.

ZAPOWIEDŹ



PIOTR SOŁTYK

ROLA AUDYTU WEWNĘTRZNEGO W DOSKONALENIU SYSTEMU ZARZĄDZANIA FINANSAMI GMINY

Monografia ukazuje audyt wewnętrzny jako nowoczesny instrument wspierający zarządzanie finansami gminy oraz doskonalenie procesów zarządczych. Autor dowodzi, że właściwie realizowana funkcja audytu wykracza daleko poza tradycyjne działania weryfikacyjne i zapewniające, stając się źródłem wiedzy, rekomendacji oraz innowacyjnych rozwiązań wspierających tworzenie trwałej wartości publicznej. Publikacja łączy rozważania teoretyczne z wynikami badań własnych oraz bogatym doświadczeniem praktycznym autora zdobytym podczas wieloletniej pracy w charakterze audytora wewnętrznego. Przedstawiono w niej autorskie rozwiązania dotyczące planowania i realizacji zadań zapewniających, identyfikacji i oceny ryzyka oraz oceny stanu finansów gminy, które mogą znaleźć zastosowanie również w praktyce funkcjonowania innych rodzajów JST. Audyt wewnętrzny został ukazany jako narzędzie zorientowane na przyszłość – wspierające podejmowanie trafnych decyzji, ograniczanie ryzyka oraz racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi. W ujęciu metaforycznym pełni on rolę kompasu, który niezależnie od zmieniających się uwarunkowań wskazuje właściwy kierunek działania i pomaga władzom gminy budować sprawny, odpowiedzialny i transparentny system zarządzania finansami.

Książka adresowana jest zarówno do przedstawicieli środowiska naukowego, jak i do praktyków – audytorów wewnętrznych, biegłych rewidentów, pracowników organów kontroli państwowej, kadry kierowniczej gmin, członków komisji rewizyjnych organów stanowiących gmin, skarbników, a także wszystkich osób zainteresowanych problematyką finansów publicznych i finansów samorządowych, audytu wewnętrznego, kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem. Stanowi również cenne źródło wiedzy dla studentów kierunków związanych z finansami, rachunkowością, audytem finansowym, ekonomią, prawem i administracją.

Więcej informacji na: www.pwe.com.pl