

# НАПРЯМ 4. ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УМОВАХ ЕКСТРАОРДИНАРНИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ ТА РЕЛОКАЦІЇ

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-493-4-44>

## WPLYW SANKCJI ADMINISTRACYJNYCH I ORZECZNICTWA ETS NA RYNEK ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

**Mateusz SIENKO**

*Magister, radca prawny*

*Okręgowa Izba Radców Prawnych w Lublinie  
Lublin, Poland*

Ostatnie wydarzenia społeczne i gospodarcze, w szczególności ataku Rosji na Ukrainę oraz silny wzrost i ekspansja gospodarki Chin, znalazły swoje odzwierciedlenie również na rynku zamówień publicznych Unii Europejskiej. Zasady udzielania zamówień publicznych – ze względu na swój charakter i istotny wpływ na funkcjonowanie rynku wspólnotowego, zostały co do zasad ujednolicone we wszystkich państwach członkowskich UE<sup>1</sup>. Ogólna zasada zakłada w tym względzie dostęp do rynku zamówień publicznych dla wykonawców ze wszystkich państw członkowskich oraz państwa spoza Unii Europejskiej, którzy mogą ubiegać się o udzielenie danego zamówienia. Zasada ta w obliczu ostatnich wydarzeń została jednak ograniczona.

Wskazać można na dwie płaszczyzny, na których doszło do istotnych ograniczeń w zakresie dostępu do rynku zamówień publicznych dla wykonawców spoza Unii Europejskiej: sankcje administracyjne wprowadzone w wyniku ataku Rosji na Ukrainę (dotyczące podmiotów rosyjskich lub powiązanych z Rosją) oraz ostatnie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dotyczące możliwości wykluczeń wykonawców z państw spoza UE).

Na pierwszej płaszczyźnie – sankcji administracyjnych – podstawową rolę odgrywa przyjęta jeszcze w 2014 r. Decyzja Rady 2014/512/WPZiB z dnia 31 lipca 2014 r. dotycząca środków ograniczających w związku z działaniami Rosji

---

<sup>1</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, *Dz.U. L 94* z 28.3.2014, str. 65–242

destabilizującymi sytuację na Ukrainie<sup>2</sup>, a następnie rozporządzenie Rady (UE) nr 883/2014 dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie<sup>3</sup>. Kolejne sankcje nakładane były od 2022 r. W piątym pakiecie sankcji przyjętym w kwietniu 2022 r., znalazły się regulacje odnoszące się do możliwości ubiegania się o udzielenie zamówień publicznych przez podmioty (wykonawców) rosyjskie lub powiązane z Rosją<sup>4</sup>. W rozporządzeniu Rady (UE) nr 883/2014, dodany został art. 5k, który wprowadził zakaz dla instytucji zamawiającej udzielenia lub kontynuowania realizacji zamówienia publicznego lub koncesyjnego objętego dyrektywami w sprawie zamówień publicznych na rzecz lub z udziałem osób fizycznych będących obywatelami Rosji, podmiotów oraz osób ściśle powiązanych z Rosją. Zakaz obejmuje wszystkie osoby fizyczne posiadające obywatelstwo rosyjskie, osoby prawne, podmioty i inne organy z siedzibą w Rosji. Zakazem objęte są osoby niebędące Rosjanami lub podmioty nierosyjskie, tj. osoby prawne, podmioty lub organy, których prawa własności należą bezpośrednio lub pośrednio w ponad 50% do osoby będącej obywatelem Rosji lub rosyjskiego podmiotu. Zamawiający nie mogą udzielić zamówień spółkom, w których większościovym udziałowcem lub ostatecznym beneficjentem jest rosyjski obywatel lub spółka rosyjska. Zakaz dotyczy również zawierania umów z przedstawicielami osób lub podmiotów wymienionych powyżej. Zakaz obejmuje również podmioty, na których polega wykonawca, jeżeli podmiot ten wykonuje lub ma wykonywać ponad 10% zamówienia. W praktyce oznacza to, że na podstawie wskazanych przepisów z możliwości udzielenia zamówień zostały wyłączone podmioty związane z Rosją już choćby z uwagi na obywatelstwo właściciela lub udziałowca, nawet w posiadania przez daną osobę obywatelstwa innego kraju, w tym także kraju Unii Europejskiej. Wskazane wyłączenia obejmują również podwykonawców i dalszych podwykonawców, za pomocą których wykonawca mógłby realizować zamówienia.

Zakres przedmiotowy wyłączeń został rozszerzony na zamówienia wyraźnie wyłączone z zakresu dyrektyw dotyczących zamówień publicznych. Właściwy organ krajowy ma możliwość zezwolenia na udzielenie lub dalsze wykonywanie ograniczonej liczby zamówień, takich jak zamówienia w dziedzinie energii jądrowej, programów kosmicznych, funkcjonowania przedstawicielstw dyplomatycznych, zakupu nośników energii, czy wreszcie usług lub dostaw, które są świadczone wyłącznie przez podmioty objęte sankcjami. Po udzieleniu zezwolenia należy poinformować o tym pozostałe państwa członkowskie w terminie dwóch tygodni.

---

<sup>2</sup> Decyzja Rady 2014/512/WPZiB z dnia 31 lipca 2014 r. dotycząca środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie. Dz.U. L 229 z 31.7.2014, str. 13–17

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 883/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie, Dz.U. L 229 z 31.7.2014, str. 1–11

<sup>4</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2022/576 z dnia 8 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 883/2014 dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie

Wskazane regulacje będą odnosić się wyłącznie do zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne. Przepisy umożliwiają jednak wprowadzenie analogicznych rozwiązań na szczeblu krajowym poszczególnych państw członkowskich, które będą odnosić się do możliwości wykluczenia wykonawców w postępowaniach o wartości poniżej progów unijnych. Na gruncie prawa polskiego takim aktem prawnym jest ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego. W art. 7 tej ustawy sformułowane zostały trzy podstawy wykluczenia wykonawców:

1) wykluczeniu podlega wykonawca wymieniony w wykazach określonych w rozporządzeniu 765/2006 i rozporządzeniu 269/2014 albo wpisanych na listę na podstawie decyzji w sprawie wpisu na listę rozstrzygającej o zastosowaniu środka polegającego na wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu;

2) wykluczeniu podlega również wykonawcy, którego beneficjentem rzeczywistym w rozumieniu ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jest osoba wymieniona w wykazach określonych w rozporządzeniu 765/2006 i rozporządzeniu 269/2014 albo wpisana na listę lub będąca takim beneficjentem rzeczywistym od dnia 24 lutego 2022 r., o ile została wpisana na listę na podstawie decyzji w sprawie wpisu na listę rozstrzygającej o zastosowaniu środka polegającego na wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu.

3) ostatnia z przesłanek wykluczenia dotyczy wykonawcy, którego jednostką dominującą w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 37 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości jest podmiot wymieniony w wykazach określonych w rozporządzeniu 765/2006 i rozporządzeniu 269/2014 albo wpisany na listę lub będący taką jednostką dominującą od dnia 24 lutego 2022 r., o ile został wpisany na listę na podstawie decyzji w sprawie wpisu na listę rozstrzygającej o zastosowaniu środka polegającego na wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu.

Druga płaszczyzna – orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – nabrało istotnego znaczenia w wyniku dwóch ostatnich orzeczeń wydanych przez TSUE w październiku 2024 r. (*Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret*)<sup>5</sup> oraz w marcu 2025 r. (*CRRC Qingdao Sifang CO LTD et Astra Vagoane Călători S.A.*)<sup>6</sup>. W pierwszym z orzeczeń, TSUE wskazał, iż podmioty z państw trzecich niebędących sygnatariuszami umów i porozumień w obszarze stosowania europejskich przepisów z dziedziny zamówień publicznych nie dysponują możliwością powoływania się na przepisy dyrektywy 2014/25/UE w ramach udziału w postępowaniu, a w konsekwencji dostęp takich podmiotów do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w Unii Europejskiej nie jest

<sup>5</sup> Wyrok TSUE z dnia 22 października 2024 r. w sprawie *Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş. przeciwko Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave*, C-652/22

<sup>6</sup> Wyrok TSUE z dnia 13 marca 2025 r. w sprawie *CRRC Qingdao Sifang CO LTD et Astra Vagoane Călători S.A. przeciwko Autoritatea pentru Reformă Feroviară i Alstom Ferroviaria S.P.A.*, C-266/22

zagwarantowany i podmiotom tym można ograniczyć dostęp do unijnego rynku zamówień publicznych. TSUE stwierdził również, że kwestia dostępu wykonawców z państw trzecich do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w państwach członkowskich Unii Europejskiej należy do dziedziny, w której Unia posiada wyłączną kompetencję, zaś państwa członkowskie nie mają uprawnienia do regulowania tej kwestii na mocy przepisów krajowych.

W wydanym wyroku TSUE odniósł się do kwestii zobowiązań Unii Europejskiej wynikających z umów międzynarodowych dotyczących zamówień publicznych, w szczególności porozumienia Światowej Organizacji Handlu w sprawie zamówień rządowych (GPA). Umowy te zapewniają, na zasadzie wzajemności i równości, dostęp wykonawców spoza UE do rynków zamówień publicznych w państwach członkowskich. Status prawny wykonawców z państw trzecich zależy od tego, czy ich kraj jest stroną takiej umowy. Zgodnie z przepisami dyrektywy 2014/25, jeśli państwo trzecie zawarło z UE porozumienie regulujące dostęp do zamówień publicznych, zamawiający z krajów członkowskich powinni traktować wykonawców z tych państw na równi z wykonawcami z krajów UE. Wykonawcy tacy mogą korzystać z przepisów dyrektywy w celu ochrony swoich praw. Te uprawnienia nie będą przysługiwały wykonawcom mających siedzibę w państwach, które nie zawarły takiej umowy – w takim przypadku przepisy nie przewidują obowiązku zamawiających do zapewnienia udziału takich wykonawców na tych samych zasadach co wykonawców, do których stosuje się przepisy dyrektywy zamówieniowej. W konsekwencji tego podmioty, do których przepisy dyrektywy nie mają zastosowania, nie mają podstawy, aby skutecznie powoływać się na wynikające z nich postanowienia, w tym m.in. w celu podważenia decyzji zamawiającego, co miało to miejsce w stanie faktycznym stanowiącym podstawę wydania orzeczenia TSUE.

Orzeczenie zapadłe w marcu 2025 roku stanowi potwierdzenie stanowiska TSUE przytoczonego powyżej. TSUE stwierdził bowiem, że wykonawcy z państw trzecich nie mogą skutecznie powoływać się na ochronę wynikającą z dyrektywy sektorowej oraz stanowiących jej implementację przepisów krajowych. Dodatkowo TSUE wyraźnie podkreślił, iż kompetencje w zakresie regulacji dostępu do zamówień publicznych należą wyłącznie do organów unijnych, a ewentualne akty ustawodawcze państw członkowskich nie mogą rozszerzać uprawnień na wykonawców z państw trzecich.

Wskazane powyżej regulacje oraz orzecznictwo stanowią z jednej strony wyraz ochrony rynku wewnętrznego, z drugiej stanowią zabezpieczenie przed udzielaniem i realizacją umów z podmiotami z państw, z którymi UE nie utrzymuje stosunków gospodarczych. Kierunek wskazanych zmian oraz interpretacja przyjęta przez TSUE wskazuje na uszczelnianie rynku zamówień publicznych oraz możliwość wdrożenia bardziej restrykcyjnych zasad dotyczących udziału w postępowaniach podmiotów spoza Unii Europejskiej.