



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Warszawa, dnia 20 maja 2025 r.

**Opinia prawna Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych
w przedmiocie projektu ustawy o certyfikacji wykonawców zamówień publicznych
(druk Sejmu X kadencji nr 1184.)**

I. Przedmiot Opinii

1. Przedmiotem niniejszej opinii (dalej – „Opinia”) jest ocena rządowego projektu ustawy o certyfikacji wykonawców zamówień publicznych (dalej – „Projekt”), przekazanego Krajowej Radzie Radców Prawnych do zaopiniowania pismem z dnia 18 kwietnia 2025 r. Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu p. Dariusza Salamończyka.
2. Opinia zawiera uwagi ogólne, dotyczące *in genere* zasadności uchwalenia Projektu, a także kształtu proponowanej regulacji normatywnej.
3. Ponadto Opinia poddaje przewidziane w Projekcie rozwiązania ocenie z perspektywy wykonywania zawodu radcy prawnego.

II. Podstawy prawne Opinii

4. Opinia opracowana została z uwzględnieniem regulacji zawartych w następujących aktach prawnych:
 - a. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. U. UE. L. 2014.94.65 z dnia 2014.03.28, dalej – „Dyrektywa”)
 - b. ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 z późn. zm., dalej – „Pzp”)
 - c. rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy (Dz. U. poz. 2415, dalej – „Rozporządzenie”),

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dr. SPS-III.020.98.11.2025

Data wpływu 23.05.25r.

III. Uwagi wprowadzające

5. Celem Projektu jest implementacja norm art. 64 Dyrektywy, odnoszących się do możliwości tworzenia przez państwa członkowskie systemów certyfikacji wykonawców.
6. Przywołana powyżej regulacja prawa unijnego nadaje bowiem państwom członkowskim kompetencje do ustanawiania lub prowadzenia urzędowych wykazów zatwierdzonych wykonawców, dostawców lub usługodawców (w tym także grup wykonawców, dostawców, usługodawców) a także do tworzenia uregulowań przewidujących certyfikację wykonawców przez jednostki certyfikujące spełniające wymogi europejskich norm certyfikacji w rozumieniu załącznika VII do Dyrektywy.
7. Z uprawnieniem do kreowania systemów certyfikacji wykonawców zamówień publicznych, prawodawca unijny powiązał obowiązek notyfikacyjny, obejmujący powiadomienie Komisji Europejskiej oraz pozostałych państw członkowskich o adresie jednostki certyfikującej (bądź jednostek certyfikujących), do której wykonawcy winni kierować wnioski o przeprowadzenie certyfikacji oraz o adresie jednostki odpowiedzialnej za prowadzenie urzędowego wykazu certyfikowanych wykonawców zamówień publicznych.
8. Generalną ideą certyfikacji wykonawców zamówień publicznych i tworzenia urzędowych wykazów takich wykonawców jest ułatwienie ubiegania się o udzielenie zamówienia i umożliwienie wykonawcom wpisanym do urzędowych wykazów lub posiadającym certyfikat wydany przez odpowiednią instytucję certyfikującą, posłużenie się odpowiednio dowodem wpisu do wykazu albo certyfikatem na potrzeby wykazania spełniania warunków udziału w postępowaniu lub braku podstaw do wykluczenia.
9. W celu zapewnienia skuteczności mechanizmu certyfikacji, prawodawca unijny zastrzegł w Artykule 64 ust. 4 Dyrektywy, iż „poświadczony przez właściwy organ wpis do urzędowego wykazu lub zaświadczenie wydane przez jednostkę certyfikującą stanowią podstawę domniemania spełnienia przez dany podmiot wymogów kwalifikacji podmiotowej objętych urzędowym wykazem lub zaświadczeniem.”, a nadto przesądził, iż jakkolwiek informacje, które wynikają z wpisu do wykazu urzędowego lub certyfikacji, „nie mogą być kwestionowane bez uzasadnienia”, to jednakże instytucja zamawiająca (zamawiający) przed udzieleniem danego zamówienia każdorazowo będzie mogła wymagać od wykonawcy przedstawienia dodatkowego zaświadczenia dotyczącego płatności składek na ubezpieczenie społeczne oraz podatków (vide Artykuł 64 ust. 5 Dyrektywy).
10. Wprowadzono również mechanizm mający zapewnić równe traktowanie wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia niezależnie od tego, czy mają oni siedzibę czy miejsce zamieszkania na terytorium kraju, w którym siedzibę ma instytucja zamawiająca (zamawiający). Zastrzeżono bowiem w Artykule 64 ust. 6 i 7 Dyrektywy, iż w przypadku ewentualnego wpisu wykonawców z innych państw członkowskich do wykazu urzędowego lub ich certyfikacji, nie będzie wymagane przedłożenie żadnych dalszych dowodów i oświadczeń, innych aniżeli wymagane od wykonawców krajowych (mających

siedzibę lub miejsce zamieszkania w tym samym kraju, w którym siedzibę ma instytucja zamawiająca). Wprowadzono również jako zasadę fakultatywność certyfikacji lub wpisu do wykazu certyfikowanych wykonawców zamówień publicznych, akcentując równoważność zaświadczeń wydawanych przez instytucje w innych państwach członkowskich.

11. Warto również odnotować, iż prawodawca unijny nałożył na państwa członkowskie obowiązek udostępniania innym państwom członkowskim, na ich wniosek, wszelkich informacji dotyczących dokumentów przedstawianych w charakterze dowodów na to, że wykonawcy spełniają wymogi dotyczące wpisu do urzędowego wykazu zatwierdzonych wykonawców, bądź dowodów na to, że wykonawcy z innego państwa członkowskiego posiadają równoważne zaświadczenie. Uregulowanie to wydaje się realizować cele zbliżone do przyświecających utworzeniu przez Komisję systemu eCertis.
12. Autorzy Projektu w jego uzasadnieniu odwołali się do ww. regulacji Dyrektywy wskazując, iż celem Projektu jest *„(...) uregulowanie na gruncie prawa polskiego procedury certyfikacji, która pozwoli wykonawcom ubiegać się w Polsce o udzielenie certyfikacji i wydanie certyfikatu potwierdzających ich sytuację podmiotową na potrzeby postępowań o udzielenie zamówienia, przeprowadzanych przez zamawiających z Unii Europejskiej. Certyfikacja będzie umożliwiała wykonawcy potwierdzenie, że nie podlega on wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia, w tym w związku z przeprowadzeniem self-cleaningu w ramach procedury certyfikacji. Ponadto będzie ona umożliwiała potwierdzenie, że wykonawca posiada zdolność do należytego wykonania zamówienia publicznego (np. określone doświadczenie, zasoby techniczne i organizacyjne, wykwalifikowaną kadrę) w zakresie objętym certyfikacją.”*
13. Wykonawca posiadający certyfikat będzie mógł się nim posługiwać na potrzeby wielu postępowań, objętych zakresem stosowania Pzp (czyli postępowań o udzielenie zamówienia publicznego udzielonych w jednym z trybów przewidzianych w przepisach Pzp). Rozwiązanie takie ma w ocenie projektodawcy ograniczyć obowiązki związane z oceną podmiotową wykonawców w postępowaniach o udzielenie zamówienia, prowadzonych w reżimie Pzp, a także sprzyjać transparentności i profesjonalizacji tych postępowań, a także standaryzacji wymagań stawianych wykonawcom.

IV. Uwagi ogólne do Projektu

14. Projekt, jak wskazano w jego uzasadnieniu, obejmuje zakresem swojej regulacji przede wszystkim *„(...) określenie zasad udzielania certyfikacji wykonawców zamówień publicznych, w tym odnosi się do zakresu i warunków jej udzielania, a także podstawowych elementów procedury, w ramach której wykonawcy będą ubiegać się o udzielenie certyfikacji i wydanie certyfikatu, tj. procedury certyfikacji.”*
15. Przewidziane w Projekcie rozwiązania normatywne w ww. zakresie ocenić należy jako zgodne z treścią Artykułu 64 Dyrektywy, a także celem, jaki przyświecał prawodawcy unijnemu przy tworzeniu ram normatywnych dla systemu certyfikacji wykonawców

zamówień publicznych oraz prowadzenia urzędowych wykazów takich wykonawców.

16. Prawodawca polski niewątpliwie zmierza do dalszego ułatwiania wykonawcom udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, mając jednakże baczenie na konieczność umożliwienia zamawiającym osiągnięcia celu każdego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tj. udzielenie zamówienia w sposób zgodny z normami Pzp wykonawcy, który daje rękojmię należytego wykonania zamówienia z uwagi na swoją sytuację podmiotową (spełnianie określonych przez zamawiającego w dokumentach danego zamówienia warunków udziału w postępowaniu oraz brak istnienia określonych również tamże, podstaw wykluczenia).
17. Możliwość zastąpienia kilku, a w praktyce - zwykle kilkunastu podmiotowych środków dowodowych, określonych w przepisach Rozporządzenia, jednym dokumentem certyfikatu wykonawcy lub zaświadczeniem o wpisie do urzędowego wykazu certyfikowanych wykonawców jest rozwiązaniem, na które interesariusze rynku zamówień publicznych oczekiwali co najmniej od czasu wejścia w życie Dyrektywy.
18. Godzi się zauważyć, że poza oczywistymi korzyściami dla wykonawców, Projekt stanowić będzie również istotne ułatwienie dla zamawiających, dokonujących weryfikacji podmiotowej wykonawców.
19. Aktualnie bowiem owa ocena podmiotowa wykonawców odbywa się w oparciu o analizę podmiotowych środków dowodowych, określonych w Rozporządzeniu. W przypadku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zamawiający jest zobligowany do żądania wszystkich podmiotowych środków dowodowych potwierdzających brak podstaw do wykluczenia. Analiza § 2 ust. 1 Rozporządzenia wskazuje przy tym, iż w zależności od zakresu katalogu fakultatywnych przesłanek wykluczenia z postępowania, wykonawca samodzielnie ubiegający się o udzielenie zamówienia, zobowiązany jest złożyć około sześciu, a zazwyczaj powyżej dziesięciu podmiotowych środków dowodowych, obejmujących nie tylko własne oświadczenia wykonawcy, ale również urzędowe zaświadczenia wydawane przez organy administracji publicznej.
20. Całokształt ww. dokumentów jest następnie poddawany ocenie przez zamawiającego, który musi zweryfikować ich poprawność nie tylko w zakresie merytorycznym (czy potwierdzają brak ziszczenia się danej przesłanki wykluczenia), ale również w aspekcie formalnoprawnym (zachowanie wymaganej formy dokumentu czy oświadczenia, jego aktualność w aspekcie formalnym - tj. w aspekcie referującym do daty wydania dokumentu). Owe czynności weryfikacyjne zamawiającego, przy coraz większym stopniu skomplikowania obrotu i postępującej informatyzacji, a także zmienności przepisów prawa w zakresie dopuszczalnych form poszczególnych podmiotowych środków dowodowych, mogą zamawiającym nastręczać trudności. Trudności te, naturalnie multiplikować będzie fakt złożenia podmiotowych środków dowodowych w postaci dokumentów sporządzonych

w innych państwach, albowiem pomimo znacznej idei Komisji, system eCertis (zawierający informacje o rodzajach podmiotowych środków dowodowych w poszczególnych państwach członkowskich) nadal nie zawiera pełnych informacji we wszystkich językach urzędowych państw członkowskich Unii Europejskiej.

21. W powyższym kontekście rozwiązanie normatywne, zakładające umożliwienie oparcia oceny podmiotowej wykonawcy, choćby wyłącznie w zakresie podstaw wykluczenia, na certyfikacie czy dowodzie wpisu do urzędowego wykazu certyfikowanych wykonawców, jawi się jako znaczące ułatwienie dla zamawiających. Ułatwienie to, co do zasady, powinno podwyższyć jakość weryfikacji podmiotowej dokonywanej przez zamawiających, albowiem ustalenia co do merytorycznej i formalnej poprawności dokumentów warunkujących uzyskanie certyfikatu czy wpis do urzędowego wykazu wykonawców, będą czynione przez wyspecjalizowane, akredytowane jednostki.
22. Zaakcentowania wymaga, iż Projekt – analogicznie jak regulacja art. 64 Dyrektywy, wprowadza fakultatywność poddania się wykonawcy procedurze certyfikacji, jak również pozostawia wykonawcy swobodę wyboru co do jej zakresu. Wykonawca może bowiem objąć procedurą certyfikacyjną zarówno występowanie wobec niego określonych podstaw wykluczenia, jak również spełnianie warunków udziału w postępowaniu.
23. Dyskusyjne w ocenie autorki niniejszej opinii jest przy tym umożliwienie objęcia certyfikatem również *self-cleaningu*, co wprost wynika z art. 22 Projektu.
24. Instytucja *self-cleaningu* została unormowana w art. 110 ust. 2 Pzp, który co do zasady ma analogiczne brzmienie, jak art. 22 ust. 1 Projektu. Zasadnicza różnica pomiędzy rozwiązaniami normatywnymi odnoszącymi się do instytucji samooczyszczenia, zawartymi w Pzp i Projekcie, dotyczy jednakże podmiotu oceniającego skuteczność dokonanego samooczyszczenia.
25. W art. 110 ust.3 Pzp kompetencję do oceny skuteczności samooczyszczenia zastrzeżono dla zamawiającego, wychodząc ze skądinąd słusznego założenia, iż to zamawiający jako gospodarz postępowania, mający nie tylko teoretyczną ale i praktyczną wiedzę o specyfice danego zamówienia i sposobach jego wykonania, winien rozważyć, czy przedstawione w dokumencie *self-cleaningu* wyjaśnienia i dowody, w realiach udzielanego, konkretnego postępowania, pozwalają uznać, iż mimo zaistnienia podstaw wykluczenia, wykonawca nadal daje rękojmię należytego wykonania zamówienia. Siłą rzeczy zatem ocena samooczyszczenia dokonywana na podstawie regulacji art. 110 ust. 2 i 3 Pzp bazuje zatem nie tylko na formalnej analizie spełnienia wymagań treściowych, wynikających z art. 110 ust. 2 Pzp, ale także uwzględnia element subiektywny – tj. ocenę zamawiającego, implikowaną jego stanem wiedzy oraz dotychczasowy doświadczeniami.
26. Z powyższego wynika ponadto, iż koncepcja *self-cleaningu*, przyjęta na gruncie Pzp, zakłada indywidualny charakter dokumentu samooczyszczenia, skorelowany z przedmiotem zamówienia udzielanego w danym postępowaniu.

27. Tymczasem regulacja art. 22 Projektu w istocie „odrywa” instytucję samooczyszczenia od specyfiki danego przedmiotu zamówienia, wprowadzając koncepcję *self-cleaningu* ogólnego, adekwatnego w każdej sytuacji faktycznej. Podmiotem oceniającym skuteczność samooczyszczenia, w odniesieniu ogólnie do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, ustawodawca uczynił podmiot certyfikujący, który może nie mieć żadnej wiedzy na temat realizacji zamówień publicznych, czy wiedzy stricte referującej do postępowań, w których certyfikowany wykonawca w przyszłości zweryfikuje swoją sytuację podmiotową poprzez przedstawienie certyfikatu. Ocena dokumentu samooczyszczenia, z dużą dozą prawdopodobieństwa, sprowadzi się zatem jedynie do oceny formalnego spełnienia przesłanek, określonych w art. 22 ust. 1 Projektu, co w kontekście różnorodności przedmiotów postępowań o udzielenie zamówienia i specyfiki warunków ich realizacji nie wydaje się być dobrym rozwiązaniem. Nie sposób bowiem apriorycznie założyć, że dane środki naprawcze, wdrożone przez wykonawcę, *in genere* będą adekwatne dla każdego postępowania, uzasadniając domniemanie (ukształtowane wydaniem certyfikatu wykonawcy), że wykonawca daje rękojmię należytego wykonania zamówienia.
28. W konsekwencji poczynionych rozważań godzi się zauważyć, że Projektowane rozwiązanie może budzić wątpliwości w zakresie zgodności z zasadą uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Odmienną optykę przy ocenie samooczyszczania przyjmować będzie bowiem zamawiający, który oprócz regulacji art. 110 ust. 2 uwzględni specyfikę prowadzonego przez siebie postępowania, a inną podmiot certyfikujący, którego ocena zasadniczo dokonywana będzie wyłącznie przez pryzmat regulacji art. 22 ust. 1 Projektu.
29. Owe zagrożenie wydaje się przy tym w pewnym zakresie niwelować fakultatywność procedury certyfikacji.
30. Sama certyfikacja, jak już wspomniano, będzie prowadzona przez podmioty certyfikujące, które uzyskał akredytację Polskiego Centrum Akredytacji (ta art. 32 ust. 1 Projektu).
31. Podmioty certyfikujące swoje czynności będą wykonywać odpłatnie, co w realiach gospodarki rynkowej oznacza samoistne ukształtowanie konkurencji pomiędzy nimi. Fakt ten może potencjalnie rodzić pokusę konkurowania przez podmioty certyfikujące „liberalnym podejściem” do oceny *self-cleaningu*, zwłaszcza w kontekście przyjęcia w art. 8 ust. 1 Projektu ustawowego domniemania, iż wydanie certyfikatu potwierdza, że wykonawca nie podlega wykluczeniu lub spełnia warunki udziału w postępowaniu (w zależności od zakresu certyfikacji, określonego we wniosku wykonawcy). Domniemanie to może być obalone jedynie w przypadku wykazania przez podmiot kwestionujący certyfikat, że wykonawca który uzyskał certyfikat wprowadził w błąd podmiot certyfikujący, co mogło mieć istotny wpływ na udzielenie tej certyfikacji, lub że wykonawca przestał spełniać warunki udzielenia certyfikacji (art. 8 ust. 3 Projektu).

V. Uwagi szczegółowe do Projektu, uwzględniające perspektywę wykonywania zawodu radcy prawnego.

32. Przewidziane w Projekcie udogodnienia, związane z możliwością poddania certyfikacji i posługiwaniu się certyfikatem na potrzeby udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, znajdują również zastosowanie do radców prawnych czy spółek tworzonych lub współtworzonych przez radców prawnych. W tym zatem zakresie rozwiązania kreowane w Projekcie ocenić należy pozytywnie.

VI. Konkluzje Opinii

33. Projekt stanowi odpowiedź na wieloletnie postulaty interesariuszy rynku zamówień publicznych w zakresie wykreowania ram prawnych dla systemu certyfikacji wykonawców zamówień publicznych.
34. Za co najmniej dyskusyjne uznać jednak należy umożliwienie dokonania w toku procesu certyfikacji „ogólnej” procedury *self-cleaningu*, w oderwaniu od realiów konkretnego postępowania. Dotychczas owa ocena dokonywana była w okolicznościach konkretnego przypadku i poza analizą ziszczenia warunków z art. 110 ust. 2 Pzp, uwzględniała także specyfikę zamówienia oraz wiedzę i uprzednie doświadczenia realizacyjne zamawiającego, będącego gospodarzem postępowania. Koncepcja kreowana normą art. 22 ust. 1 Projektu w istocie poddaje samooczyszczenie ocenie jedynie przez pryzmat spełnienia wymagań o charakterze czysto formalnym.
35. Niezależnie od wyżej sformułowanych uwag i wątpliwości, Projekt jawi się jako odpowiedź na wciąż istniejącą potrzebę odformalizowania procedur ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego, przy pozostawieniu jednakże mechanizmów prawnych umożliwiających zamawiającym weryfikację podmiotową wykonawców, w celu udzielenia zamówienia temu z nich, który daje rękojmię należytego jego wykonania.

Autor opinii: radca prawny Martyna Wójcik-Szydelko