

## Grzegorz Klich

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: grzegorz.klich@ue.wroc.pl

---

# ZASADA PRZEJRZYSTOŚCI POSTĘPOWANIA O UDZIELENIE ZAMÓWIENIA PUBLICZNEGO

---

## THE TRANSPARENCY PRINCIPLE IN PUBLIC PROCUREMENT

---

DOI: 10.15611/pn.2017.497.05

**Streszczenie:** W artykule zbadano problematykę zasady przejrzystości w polskim prawie zamówień publicznych. Analizie poddane zostały kwestie językowe związane z pojęciami przejrzystości oraz jawności. Relacje pomiędzy tymi pojęciami rzutują bowiem na prawidłową interpretację zasad przejrzystości i jawności na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych. W dalszej części podjęto rozważania o charakterze dogmatycznym w celu ustalenia powiązań prawnych pomiędzy wskazanymi zasadami. Umożliwiło to określenie treści zasady przejrzystości oraz jej funkcji w ramach Prawa zamówień publicznych.

**Słowa kluczowe:** zasada przejrzystości, zasada jawności, prawo zamówień publicznych, prawo Unii Europejskiej.

**Summary:** The article examines the principle of transparency in Polish Public Procurement Law. The language issues related to the concepts of transparency and openness were analyzed. The relationship between these terms affects the correct interpretation of the principles of transparency and openness under the Public Procurement Law. In the following part of the paper, considerations of a dogmatic nature were made in order to establish legal links between the indicated principles. This made it possible to determine the content of the principle of transparency and its functions in the sphere of Public Procurement Law.

**Keywords:** principle of transparency, principle of openness, Public Procurement Law, European Union law.

## 1. Uwagi wprowadzające

Jasność i jednoznaczność procedur udzielania zamówień publicznych stanowi podstawową gwarancję zachowania zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania. Dla oznaczenia tego wymogu ustawodawca unijny posługuje się pojęciem przejrzystości (*transparency*). Polska regulacja dotychczas nie odwoływała się do

przejrzystości jako do jednej z naczelnych zasad Prawa zamówień publicznych, choć pojęcie to pojawiało się w niektórych przepisach ustawy<sup>1</sup>. Sytuacja ta uległa zmianie wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup> implementującej do polskiego porządku prawnego przepisy nowych dyrektyw regulujących problematykę zamówień publicznych, tj. dyrektywy 2014/24/UE<sup>3</sup> oraz dyrektywy 2014/25/UE<sup>4</sup>. Niestety, ani znowelizowana ustawa, ani treść uzasadnienia nowelizacji nie wskazuje, jak należy rozumieć pojęcie przejrzystości, w szczególności wobec utrzymania w katalogu zasad prawa zamówień publicznych zasady jawności.

Zasady prawidłowej techniki legislacyjnej zdają się przemawiać za interpretacją, iż racjonalny prawodawca zdecydował się na wyraźne uregulowanie obu tych zasad ze względu na jakieś istotne przyczyny. Wydaje się, że należałoby więc przyjąć, iż żadna ze wskazanych zasad nie zawiera się w drugiej, w przeciwnym bowiem wypadku brak jest dostatecznego usprawiedliwienia utrzymywania ich obu w katalogu zasad określonym w rozdziale II PZP.

## 2. Zagadnienia z zakresu nomenklatury

Słownikowa definicja terminu „przejrzystość” wskazuje, iż przez pojęcie to rozumieć należy „przezroczystość, jasność, wyrazistość, łatwość zrozumienia”<sup>5</sup>. Ten sam słownik tłumaczy termin „jawność” w sposób następujący: „nieskrytość, oczywistość, głośność, jaw”<sup>6</sup>. Przymiotnik „jawny” oznaczony jest jako „wszystkim wiadomy, nietajny nikomu, publiczny, głośny, nietajemny, niekryjomy, nieskryty, otwarty, widoczny, oczywisty, wyraźny”<sup>6</sup>. Już ta pobieżna analiza słownikowa wskazuje, iż pomiędzy pojęciami „jawność” oraz „przejrzystość” występują znaczne podobieństwa, ale i pewne subtelne różnice. W szczególności termin „jawność” oznacza, że coś nie jest tajne, ukryte, ale wręcz przeciwnie – jest wszystkim wiadome, publiczne, cechujące się otwartością. Z kolei definicja terminu „przejrzystość” kładzie nacisk na „jakość” informacji, a nie jedynie jej dostępność. Przejrzyste jest bowiem to, co jest w sposób łatwy zrozumiałe i jasne.

Bazując na słownikowym znaczeniu omawianych terminów, można pokusić się o stwierdzenie, że to, co jest jawne, nie zawsze musi być przejrzyste, ale z drugiej strony informacja niejawna może być sformułowana w sposób przejrzysty.

<sup>1</sup> Zob. art. 3 ust. 4, art. 21 ust. 3, art. 131s ust. 3 oraz art. 138b ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. z 2015, poz. 2164, dalej: PZP.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2016, poz. 1020.

<sup>3</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, Dz.Urz. UE L z 2014, nr 94, s. 65.

<sup>4</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.02.2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, Dz.Urz. UE L z 2014, nr 94, s. 243.

<sup>5</sup> *Słownik ilustrowany języka polskiego*, Wydawnictwo M. Arcta, Warszawa 1929, s. 648.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 219.

### 3. Zasada przejrzystości na gruncie prawa polskiego

Odnosząc się do problematyki szeroko rozumianego dostępu do informacji publicznej, należy zauważyć, że polski ustawodawca zdecydowanie preferuje w tej materii określenie „zasada jawności”. Tak rozumiana jawność stanowi wartość konstytucyjną. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy zasadniczej „Obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Polska Konstytucja kształtuje wskazane prawo jako publiczne prawo podmiotowe obywatela<sup>7</sup>. Wskazuje się, że od istnienia prawa do informacji uzależniona jest możliwość świadomego udziału obywateli w życiu publicznym, w tym również w realizacji zasady zwierzchnictwa narodu<sup>8</sup>.

Poza zasadą jawności w polskim porządku prawnym pojawiają się również odwołania do zasady przejrzystości. W polskiej doktrynie, powoływanie się na zasadę przejrzystości nie jest zresztą zjawiskiem nowym. Już w przedwojennym piśmiennictwie odwoływano się do tej zasady na gruncie prawa budżetowego<sup>9</sup>. Również współczesne prawo finansów publicznych posługuje się pojęciem zasady przejrzystości, wiążąc ją w sposób ścisły z zasadą jawności. Poza wyraźnym wskazaniem obowiązywania na gruncie prawa finansów publicznych zasady przejrzystości ustawodawca nie zdefiniował jednak tego pojęcia. Nie odniósł go również w sposób wyraźny do konkretnych aspektów finansów publicznych. W sposób szeroki odniósł się natomiast do działania w ramach tej gałęzi prawa zasady jawności. Aby przybliżyć rozumienie zasady przejrzystości finansów publicznych, konieczne jest więc odniesienie się do poglądów prezentowanych przez doktrynę.

Jak wskazuje się w literaturze, jawność finansów publicznych występuje wówczas, gdy obywatel posiada swobodny dostęp do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym. Przejrzystość oznacza natomiast jasno sprecyzowane reguły gospodarowania środkami publicznymi. Z sytuacją taką mamy natomiast do

---

<sup>7</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 362.

<sup>8</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 156. Na temat zasady jawności zob. również J. Gola, G. Klich, *Uwagi o zasadzie jawności w prawie zamówień publicznych*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 147-149.

<sup>9</sup> S. Głabiński, *Nauka skarbowości*, nakładem autora, Warszawa 1925, s. 147. W nauce przedwojennej na temat przejrzystości budżetu wypowiedział się również np. M. Małek (zob. E. Reyman (red.), *Encyklopedia nauk politycznych*, t. I, Wydawnictwo Instytutu Społecznego i Instytutu Wydawniczego „Biblioteka Polska”, Warszawa 1936, s. 558), który wiązał ją z czytelnością, konsekwencją i jasnością struktury tego aktu.

czynienia, gdy „system gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych o stanie finansów publicznych pozwala na uzyskanie pełnego, rzetelnego i zrozumiałego obrazu sytuacji finansowej państwa i poszczególnych segmentów sektora publicznego oraz wpływu funkcjonowania sektora publicznego na całą gospodarkę”<sup>10</sup>.

Podstawową cechą przejrzystości jest więc czytelność i zrozumiałość oraz możliwość merytorycznego odczytania intencji działań organów publicznych<sup>11</sup>. W tym kontekście przejrzystość może być więc rozumiana jako transparentność w zakresie gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków publicznych<sup>12</sup>. Wydaje się, że tak rozumianą przejrzystość odnieść można do pojęcia jawności w jej aspekcie materialnym. W tym znaczeniu oznacza ona bowiem faktyczną możliwość zrozumienia procesów składających się na finanse publiczne<sup>13</sup>. Zauważa się, że zasada ta może być realizowana jedynie wówczas, gdy „finanse publiczne ukazywane są publiczności w sposób przejrzysty (jasny), szczegółowy, prawdziwy i zrozumiały”<sup>14</sup>. Gdy natomiast przejrzystość i czytelność danych jest ograniczona, a zrozumienie ich wymaga specjalnej wiedzy z zakresu prawa finansowego czy ekonomii, to nie może być mowy o materialnej jawności finansów publicznych. W szczególności wskazuje się, że klasyfikacja budżetowa nie może być aż tak złożona, że uniemożliwia ona przeciętnie wykształconemu obywatelowi dokonanie oceny budżetu i wydatków<sup>15</sup>.

Analiza funkcjonowania zasady przejrzystości na gruncie prawa finansów publicznych stanowi istotny przyczynek do analizy zasady przejrzystości na gruncie PZP. Wynika to ze ścisłego związku obu omawianych aktów prawnych oraz w szczególności z analogicznych celów przez nie realizowanych. Oba wspomniane akty regulują bowiem proces wydatkowania środków publicznych. Zasadność dokonywanych wydatków przez jednostki o charakterze publicznym poddawana jest wnikliwej kontroli organów wyższego szczebla oraz organów wyspecjalizowanych<sup>16</sup>. Zgodnie z art. 216 ust. 1 Konstytucji, procedurę wydatkowania reguluje cały

<sup>10</sup> W. Misiąg, A. Niedzielski, *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce w świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, Zeszyty Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, nr 29, 2001, s. 5.

<sup>11</sup> R. Kowalczyk [w:] R. Mastalski (red.), *Prawo finansowe*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 65.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Obok jawności materialnej występuje również jawność formalna, która umożliwia zapoznanie się z określonymi informacjami w wyniku podania ich do publicznej wiadomości. W sferze prawodawstwa jawność formalna umożliwia opinii publicznej śledzenie procesów prawotwórczych, np. w formie transmisji w mediach czy poprzez udostępnienie protokołów lub stenogramów. L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych: Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 151.

<sup>14</sup> C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 107.

<sup>15</sup> A. Broda, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2005, s. 164.

<sup>16</sup> Wśród tych ostatnich wskazuje się szczególnie na Najwyższą Izbę Kontroli, regionalne izby obrachunkowe, organy kontroli skarbowej, Prezesa Rady Ministrów, Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz na Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. W ramach systemu zamówień publicznych zadania kontrolne wykonuje Prezes UZP oraz organy odwoławcze (w tym szczególnie KIO).

zespół przepisów, spośród których podstawowe znaczenie ma właśnie ustawa o finansach publicznych<sup>17</sup>. Ustawa ta w art. 5 definiuje pojęcie środków publicznych<sup>18</sup>, a w art. 44 wskazuje, na jakie cele<sup>19</sup> i w jaki sposób<sup>20</sup> można je wydatkować. Ustęp 4 tego ostatniego artykułu w sposób wyraźny odsyła natomiast do regulacji Prawa zamówień publicznych, wskazując, że zasady zawierania umów przez jednostki sektora finansów publicznych w zakresie nabywania przez te jednostki dostaw, usług oraz robót budowlanych określa Prawo zamówień publicznych, chyba że odrębne przepisy stanowiłyby inaczej.

#### 4. Zasada przejrzystości na gruncie prawa Unii Europejskiej

Zasada przejrzystości ma swoje źródło w regulacjach unijnych<sup>21</sup>. Ogólny wymóg przejrzystości ustanowiono w art. 15 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE)<sup>22</sup>. Wymóg przejrzystości na gruncie TFUE funkcjonuje wspólnie z innymi bliskimi zakresowo nakazami, takimi jak: prawna i instytucjonalna odpowiedzialność, dostępność oraz konieczność publikacji<sup>23</sup>. Obowiązek publikowania

Zob. P. Szustakiewicz, *Kontrola zamówień publicznych. Zagadnienia praktyczne*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 12 i n.

<sup>17</sup> Zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 1044.

<sup>18</sup> Ust. 1 tego art. stanowi, że „Środkami publicznymi są: 1) dochody publiczne; 2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA); 3) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt 2; 4) przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące: a) ze sprzedaży papierów wartościowych, b) z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego, c) ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych, d) z otrzymanych pożyczek i kredytów, e) z innych operacji finansowych; 5) przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł”.

<sup>19</sup> „1. Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w: 1) ustawie budżetowej; 2) uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego; 3) planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. 2. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków”.

<sup>20</sup> „3. Wydatki publiczne powinny być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań”.

<sup>21</sup> W prawie pierwotnym UE pojawiła się ona po raz pierwszy w traktacie z Amsterdamu. A. Kaczorowska, *European Union Law*, Rutledge, Abingdon 2016, s. 22. Na temat początków zasady przejrzystości zob. A. Tomkins, *Transparency and the Emergence of a European Administrative Law*, Yearbook of European Law, vol. 19, 1999, s. 217-256.

<sup>22</sup> Dz.Urz. UE z dnia 7 czerwca 2016 r. C 202, s. 1. Na temat znaczenia tego przepisu zob. np. A. Kaczorowska, *op. cit.*, s. 152-153.

<sup>23</sup> W doktrynie wskazuje się, że zasada przejrzystości procesów decyzyjnych w ramach UE prowadzi do wzmocnienia demokratycznej natury instytucji unijnych oraz pewności obywateli UE co do słuszności kierunków jej polityk. T. Konstadinides, *Division of Powers in European Union Law: The*

dokumentów, wynikający z art. 15 TFUE, nie wyznacza w sposób automatyczny standardów, które ciążyą na państwach członkowskich. Jeżeli jednak akty prawne UE obligują państwa członkowskie do implementacji prawa UE, nakładającego określone obowiązki na jednostki, to wówczas obowiązek przejrzystości, wyrażający się w obowiązku publikacji, obowiązuje bezpośrednio również państwa członkowskie<sup>24</sup>.

Na gruncie prawa UE termin „przejrzystość” jest rozumiany niejednolicie. Wskazuje się wręcz, że znaczenie tego pojęcia zależy od kontekstu, w jakim zostało ono użyte, funkcji, jaką ma pełnić, a co za tym idzie – także od rodzaju interesów, które zamierza chronić<sup>25</sup>. Samo prawo pozytywne Unii Europejskiej, choć często odwołuje się do pojęcia przejrzystości, w sposób wyraźny go nie definiuje. Informacji w tym zakresie dostarcza w głównej mierze orzecznictwo oraz opinie wydawane przez niektóre organy UE. Przykładowo, w opinii rzecznika generalnego D. Ruizá-Jaraba Colomera z dnia 19 grudnia 2004 r.<sup>26</sup> wskazano, że „Pojęcie przejrzystości dotyczy tego, co wydaje się jasne, oczywiste i co można zrozumieć bez wątpliwości i dwuznaczności. Zastosowanie tej zasady w dziedzinie prawa pozostaje dezyderatem, ponieważ stosowanie prawa na co dzień nie jest proste i nie zawsze oferuje jednoznaczne rozwiązania”.

Pomimo wspomnianych trudności interpretacyjnych panuje obecnie dająca się zaobserwować tendencja, polegająca na stopniowym wzroście znaczenia zasady przejrzystości w ramach prawa UE. Niekiedy mówi się wręcz o zasadzie ogólnej przejrzystości w prawie UE<sup>27</sup>. Jednym z pierwszych orzeczeń ETS, w którym w sposób wyraźny odniesiono się do „ogólnej zasady przejrzystości”, był wyrok z dnia 13 września 2007 r.<sup>28</sup> W orzeczeniu tym Trybunał wskazał na konieczność przestrzegania ogólnej zasady przejrzystości, wynikającej z art. 43 i 49 TWE (49 i 53 TFUE), która obliguje instytucje państwowe między innymi do upublicznienia informacji

---

*Delimitation of Internal Competence Between the EU and the Member States*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2009, s. 141.

<sup>24</sup> H. Hofmann, G. Rowe, A. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 172.

<sup>25</sup> S. Prechal, M. de Leeuw, *Transparency: A General Principle of EU Law?*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2008, s. 202.

<sup>26</sup> Opinii rzecznika generalnego D. Ruizá-Jaraba Colomera z dnia 19 grudnia 2004 r. w sprawie C-110/03, [2005] 0-02801.

<sup>27</sup> Ogólne zasady prawa Unii Europejskiej stanowią, obok traktatów oraz prawa pochodnego, podstawowe źródło prawa UE. Wiele spośród nich opiera się na orzecznictwie TSUE. Niektóre zasady wypracowane przez Trybunał stają się z czasem elementem traktatów. Wskazuje się, że źródłem owych zasad są: zasady prawa międzynarodowego, specyficzne zasady prawa UE oraz wspólne zasady systemów prawnych państw członkowskich. Zob. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasady ogólne prawa jako źródło europejskiego prawa wspólnotowego*, PiP, nr 4, 2005, s. 23 i n.

<sup>28</sup> Wyrok ETS z dnia 13 września 2007 r. w sprawie C-260/04 (*Komisja przeciwko Włochom*). W przypadku orzeczeń wydanych przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony dla określenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej będą posługiwał się skrótem ETS. W pozostałych przypadkach będą posługiwał się skrótem TSUE.

w przedmiocie udzielania koncesji na usługi, pomimo braku objęcia ich zakresem dyrektyw regulujących zamówienia publiczne<sup>29</sup>.

Choć we wskazanym wyżej orzeczeniu Trybunał odniósł się do zasady przejrzystości jako do zasady ogólnej, to jej status na gruncie prawa europejskiego w dalszym ciągu budzi wątpliwości. Zasada ta zdaje się wprawdzie powoli wchodzić do katalogu ogólnych zasad prawa Unii Europejskiej, jednak proces ten nie wydaje się jeszcze zakończony<sup>30</sup>. Wskazuje się, że nie w pełni określony status zasady przejrzystości wynika między innymi z nie do końca ustalonego zakresu tego pojęcia. Zwraca się uwagę, że na pojęcie przejrzystości na gruncie prawa UE składają się takie wartości, jak jasność wykorzystywanego języka<sup>31</sup>; faktyczny dostęp do informacji ściśle związany z obowiązkiem ich publikacji czy notyfikacji, który ciąży na określonych organach<sup>32</sup>; przewidywalność działań organów władzy publicznej<sup>33</sup> oraz konsekwencja w interpretacji oraz stosowaniu prawa. Jednakże szczegółowe znaczenie tych poszczególnych komponentów zasady przejrzystości nie jest jeszcze w pełni skryształizowane i wymaga dalszej aktywności TSUE oraz unijnego prawodawcy<sup>34</sup>. Na gruncie dotychczasowego orzecznictwa TSUE zasada przejrzystości również traktowana jest niejednolicie. Czasem wymienia się ją obok zasad ogólnych prawa UE, traktując jako zasadę równorzędną. Innym razem wskazuje się ją zamiast ugruntowanej zasady prawa UE. W innych jeszcze przypadkach określa się ją jako element innych ogólnych zasad prawa UE<sup>35</sup>.

<sup>29</sup> Wskazuje się, że „zasady równości traktowania i niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową pociągają za sobą między innymi obowiązek przejrzystości, który pozwala organowi władzy publicznej udzielającemu koncesji na upewnienie się, że zasady te są przestrzegane”. M. Szydło, *Zasada przejrzystości w zamówieniach publicznych, do których nie stosuje się lub stosuje jedynie częściowo przepisy wspólnotowych dyrektyw o zamówieniach publicznych*, Samorząd Terytorialny, nr 7-8, 2008, s. 84-100.

<sup>30</sup> S. Prechal, M. de Leeuw, *op. cit.*, s. 238-243.

<sup>31</sup> W tym kontekście znaczenie zasady przejrzystości wzmacnia art. 24 ust. 4 TFUE, który pozwala obywatelom UE na komunikację z instytucjami Unii w jednym z oficjalnych języków UE wskazanych w traktacie. Zob. A. Kaczorowska, *op. cit.*, s. 640.

<sup>32</sup> Gwarantowane przepisami TFUE prawo dostępu do informacji jest precyzowane przez przepisy prawa pochodnego, a w szczególności Rozporządzenia nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. UE L 145, s. 43-48). Na temat tej regulacji zob. D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law: Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge 2014, s. 412-422.

<sup>33</sup> W szczególności art. 296 ust. 2 TFUE wymaga od unijnego prawodawcy podania motywów działalności legislacyjnej, co w zamierzeniu ma przybliżyć obywatelom UE przyczyny oraz prawne podstawy aktywności normodawczej instytucji unijnych, zwiększając w ten sposób przejrzystość procesu legislacyjnego. B. de Witte, *Institutional Principles: A Special Category of General Principles of EC Law*, [w:] U. Bernitz, J. Nergelius (eds.), *General Principles of European Community Law*, Kluwer Law International, The Hague 2000, s. 143.

<sup>34</sup> S. Prechal, M. de Leeuw, *op. cit.*, s. 240.

<sup>35</sup> Jako przykład można przywołać stosunek zasady przejrzystości do ogólnej zasady pewności prawa. Niekiedy przejrzystość wymieniana jest, obok jasności oraz precyzji, jako element zasady

Status zasady przejrzystości zależy też w dużej mierze od przyjmowanego na nią poglądu. Ogólna, wieloaspektowa zasada przejrzystości, funkcjonująca jako swoisty mianownik dla wielu różnorodnych, opisywanych już wyżej wartości, niewątpliwie nie może być jeszcze uznana za zasadę ogólną prawa UE. Twierdzenie to jest wzmacniane przez okoliczność, iż jak do tej pory żaden akt nie został derogowany z unijnego porządku prawnego ze względu na niedochowanie zasady przejrzystości. Wskazuje to na pomocniczy charakter owej zasady, co jednak nie oznacza, że status ten nie może ulec w przyszłości zmianie<sup>36</sup>. Odmiennie kształtuje się sytuacja prawa dostępu do dokumentów urzędowych, a więc jednego spośród aspektów wskazanej wyżej, szeroko rozumianej unijnej zasady przejrzystości. Wskazuje się, że prawo to może być pod pewnymi warunkami uznane za zasadę prawa UE, a nawet za ogólną zasadę prawa UE, i to pomimo braku formalnego przyznania jej tego statusu przez TSUE<sup>37</sup>.

Pomimo przedstawionych wyżej kontrowersji, należy ponownie zaznaczyć, że zasady prawa Unii Europejskiej częstokroć przenikają się wzajemnie, a wyznaczenie pomiędzy nimi klarownych granic nie jest wcale rzeczą prostą. Zauważa się, że zakres znaczeniowy szeroko rozumianej zasady przejrzystości częściowo pokrywa się z zakresem niektórych innych zasad prawa UE. Nie należy jednak sytuacji tej oceniać w sposób jednoznacznie negatywny. W szczególności wskazuje się, że dzięki wzajemnemu przenikaniu się zasad prawa UE zasada przejrzystości ma możliwość oparcia się na określonych wartościach wynikających z takich zasad prawa, jak pewność prawa czy zasada równości, jednocześnie wypracowując na ich bazie nowe istotne wartości<sup>38</sup>. Proces ten niewątpliwie wzmocni i ugruntuje pozycję tak rozumianej zasady przejrzystości, co może w rezultacie doprowadzić do jej wejścia do kanonu zasad ogólnych prawa UE.

Na koniec należy zauważyć, że traktatowa zasada przejrzystości znajduje bezpośrednie zastosowanie do tych wszystkich zamówień, które nie są objęte zakresem dyrektyw UE<sup>39</sup>. Zasada przejrzystości jest w tym kontekście wywodzona z zasady równego traktowaniu oraz z zakazu dyskryminacji, stanowiących warunków skuteczności traktatowych swobód (w szczególności swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług)<sup>40</sup>. Tak rozumiana zasada przejrzystości, poprzez odpowied-

---

pełności prawa. Innym razem wskazuje się, że jasność i precyzja wynikają z zasady przejrzystości. W innych jeszcze przypadkach, odnosząc się do zasady pewności prawa, w ogóle nie wspomina się o zasadzie przejrzystości. *Ibidem*, s. 241.

<sup>36</sup> V. Karageorgou, *Transparency principle as an evolving principle of EU law: Regulatory contours and implications*, s. 15, [http://www.idec.gr/iier/new/Europeanization\\_Paper\\_PDF](http://www.idec.gr/iier/new/Europeanization_Paper_PDF) (4 maja 2018).

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> S. Prechal, *op. cit.*, s. 241.

<sup>39</sup> Na ten temat zob. M. Szydło, *op. cit.*, s. 76-100; C. Hamer, *Requirements for Contracts 'Outside' the Directives*, [w:] R. Caranta, G. Edelstam, M. Trybus (eds.), *EU Public Contract Law: Public Procurement and Beyond*, Bruylant, Brussels 2013, s. 191-209.

<sup>40</sup> Za ograniczenia swobody przedsiębiorczości uznaje się wszystkie przyjęte przez państwo członkowskie środki, stawiające obywateli innych państw członkowskich w gorszej sytuacji niż obywateli



ni stopień upublicznienia informacji o zamówieniu, umożliwia otwarcie procedur udzielania zamówień na konkurencję oraz gwarantuje ich bezstronność<sup>41</sup>.

## 5. Zasada przejrzystości w Prawie zamówień publicznych

Przejrzystość jako zasada udzielania zamówień publicznych została w sposób wyraźny unormowana już na gruncie poprzednio obowiązującej dyrektywy 2004/18/WE<sup>42</sup>. Zgodnie z art. 2 tego aktu „Instytucje zamawiające zapewniają równe i nie-dyskryminacyjne traktowanie wykonawców oraz działają w sposób przejrzysty”. Pomimo formalnego obowiązywania zasady przejrzystości, polski prawodawca nie dokonał transpozycji tej zasady do pierwotnej wersji PZP, i to pomimo wielokrotnego odwoływania się do niej w uzasadnieniu do projektu ustawy<sup>43</sup>. Na skutek kolejnych nowelizacji tej ustawy odniesienia do zasady przejrzystości zaczęły pojawiać się natomiast w przepisach szczegółowych ustawy<sup>44</sup>, pozostawiając jednak przejrzystość poza katalogiem zasad uregulowanych w rozdziale II PZP. Obecnie można jedynie domyślać się, jakie były przyczyny takiego kształtu pierwotnej wersji PZP. Możliwe, że było to efektem głębokiego zakorzenienia pojęcia „jawność” w polskiej nauce prawa. Prawdopodobnie wynikało to również z traktowania przepisów o zamówieniach publicznych jako aktu o charakterze proceduralnym, w którym konieczne jest wyraźne zagwarantowanie „jawności postępowania”. Wreszcie mogło to wynikać z traktowania przez ustawodawcę terminów „jawność” i „przejrzystość”

---

tego państwa członkowskiego. Orzeczenie ETS w sprawie C-255/97 (*Pfeiffer*). W przypadku swobody świadczenia usług zakaz dyskryminacji usługodawców z innych państw członkowskich wykracza poza prosty obowiązek zapewnienia skuteczności zasadzie traktowania narodowego. Jak wskazał ETS w sprawie C-76/90 (*Säger*), państwo goszczące nie może wymagać od usługodawców z innych państw członkowskich, aby ci spełnili wszystkie wymogi, które miejscowe prawodawstwo stawia podmiotom chcącym podjąć działalność gospodarczą (np. dotyczących konieczności posiadania w tym kraju siedziby). Tego typu wymogi pozbawiałyby bowiem praktycznej skuteczności traktatowej swobody świadczenia usług. Szerzej na ten temat zob. E. Skrzydło-Tefelska [w:] A. Wróbel (red.), *Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 863-867, 947-954.

<sup>41</sup> Orzeczenie ETS w sprawie C-324/98 (*Telaustria*).

<sup>42</sup> Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U. UE z 2004, L 134, s. 114-240). Fakt obowiązywania na gruncie tej dyrektywy zasady przejrzystości wynikał już z treści jej preambuły. Zgodnie z punktem drugim preambuły „Udzielanie zamówień, na które w Państwach Członkowskich zawarte zostały umowy w imieniu państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów prawa publicznego, podlega poszanowaniu zasad Traktatu, a w szczególności zasady swobody przepływu towarów, swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług, a także zasad, które się z nich wywodzą, takich jak: zasada równego traktowania, zasada niedyskryminacji, zasada wzajemnej uznawalności, zasada proporcjonalności oraz zasada przejrzystości”.

<sup>43</sup> Zob. druk sejmu IV kadencji, nr 2218.

<sup>44</sup> Art. 3 ust. 4, art. 22 ust. 3, art. 131s ust. 3 oraz art. 138b ust. 2.

jako synonimów, a co za tym idzie, wykorzystania na gruncie regulacji ustawowej bardziej ugruntowanej w polskiej nauce prawa terminu „jawność”.

Art. 18 nowej dyrektywy regulującej problematykę zamówień (2014/24/UE) wskazuje na cztery podstawowe zasady udzielania zamówień publicznych w postaci zasady równości, niedyskryminacji, proporcjonalności oraz przejrzystości. Jak wskazuje się w doktrynie, zasady te pozostają ze sobą w ścisłym związku, a ich funkcje w postaci zapewnienia konkurencyjnych, sprawiedliwych i wolnych od korupcji procedur często się na siebie nakładają<sup>45</sup>. Dokonując implementacji nowej dyrektywy, polski prawodawca dodał do katalogu zasad udzielania zamówień zasadę przejrzystości, nie rezygnując jednak z zasady jawności.

W doktrynie zauważa się, że zasada przejrzystości funkcjonuje w ścisłym powiązaniu z zasadą jawności<sup>46</sup>. Wskazuje się, że wymóg zachowania przejrzystości dotyczy zarówno informacji o zamiarze udzielenia zamówienia, jak i informacji dotyczących przebiegu postępowania i podejmowanych w jego ramach decyzjach. Tak rozumiana zasada przejrzystości wypływa z zasady równości i jest ściśle związana z zasadą pewności prawa, przez co przede wszystkim należy rozumieć przewidywalność działań instytucji zamawiających<sup>47</sup>.

Akcentuje się, że zasada przejrzystości jest przede wszystkim środkiem do realizacji innych zadań, a nie celem samym w sobie. Chodzi tu przede wszystkim o umożliwienie kontrolowania prawidłowości działań zamawiającego w ramach procesu udzielania zamówień oraz zapewnienia prawidłowego wydatkowania środków publicznych. Przejrzystość umożliwi wykonawcom faktyczne korzystanie z mechanizmów konkurencji na wspólnym rynku, pozwalając na weryfikację prawidłowości działań zamawiającego<sup>48</sup>.

Na gruncie zamówień publicznych zasada przejrzystości znajduje swoje odzwierciedlenie na różnych etapach postępowania. Po pierwsze, reguły uczciwej

---

<sup>45</sup> I. Georgieva, *Using transparency against corruption in public procurement. A comparative analysis of the transparency rules and their failure to combat corruption*, Springer, Cham 2017, s. 6. W doktrynie wskazuje się, że „Aby zamówienie było realizowane w interesie publicznym, winno promować oferty faktycznie najkorzystniejsze z ekonomicznego i technicznego punktu widzenia tak dla zamawiających, jak i dla społeczeństwa, a z drugiej strony być na tyle przejrzyste, aby proces wyboru najkorzystniejszej oferty był transparentny i zrozumiały. Transparentność i zrozumiałość procedury wyboru ma także istotne znaczenie w mechanizmach zapobiegających korupcji, gdyż niejasne zasady prowadzenia postępowania sprzyjają manipulowaniu jego wynikiem. M. Wieloński, *Realizacja interesu publicznego w prawie zamówień publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012, s. 54.

<sup>46</sup> Wskazuje się, że przejrzystość oznacza przede wszystkim jawność zewnętrzną wobec potencjalnych uczestników postępowania. Zob. P. Szustakiewicz, *Zasady zamówień publicznych*, Publicus, Warszawa 2007, s. 46.

<sup>47</sup> Zob. W. Hartung *et al.*, *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 273-274; M. Szydło, *op. cit.*, s. 29 i n.

<sup>48</sup> A. Sołtysińska, *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 108-109.

konkurencji wymagają, aby informacja o zamówieniu została w odpowiedni sposób podana do publicznej wiadomości. Zasada przejrzystości wymaga bowiem, aby potencjalni, prawidłowo poinformowani wykonawcy mieli możliwość wyrażenia swojego zainteresowania uzyskaniem zamówienia<sup>49</sup>. Po drugie, treść przekazywanych w trakcie postępowania informacji musi być w odpowiedni sposób sformułowana. W szczególności kryteria dopuszczenia do udziału w postępowaniu oraz wyboru najkorzystniejszej oferty muszą być zdefiniowane z odpowiednim wyprzedzeniem w sposób jasny i niebudzący wątpliwości, a waga konkretnych kryteriów musi być zakomunikowana wykonawcom. Przy wyborze najkorzystniejszej oferty pod uwagę nie mogą być brane żadne dodatkowe kryteria nieujawnione wcześniej przez zamawiającego. Wreszcie zapoznanie się z warunkami zaproponowanymi przez poszczególnych wykonawców musi nastąpić w tym samym czasie<sup>50</sup>.

W doktrynie zauważa się, że w przypadku zamówień publicznych przejrzystości służą nie tylko określone reguły prowadzenia rachunkowości, ale również obowiązek dokumentowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Chodzi przy tym o postępowanie w znaczeniu szerszym niż stanowi o tym art. 2 pkt 7a PZP. W tym przypadku przez to pojęcie rozumieć należy wszelkie działania zamawiającego od momentu podjęcia decyzji o zamiarze udzielenia zamówienia aż po zakończenie realizacji tego zamówienia i jego odbiór, a także eksploatację przedmiotu świadczenia uzyskanego w efekcie wykonania umowy w sprawie zamówienia publicznego<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Na temat odpowiedniego (wystarczającego) zakresu informacji o zamówieniu zob. Opinia Sharpston z 18 stycznia 2007 r. w sprawie C-195/04 (*Komisja przeciwko Finlandii*), Opinia Stix-Hackel z dnia 14 września 2006 r. w sprawie C-532/03 (*Komisja przeciwko Irlandii*). Istotnym źródłem jest również komunikat wyjaśniający z 2006 r., dotyczący prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych (Dz.Urz. UE z 2006, C 179/2.). Zob. także C. Bovis, *Public procurement in the European Union*, Springer, Basingstoke 2005, s. 126.

<sup>50</sup> S. Prechal, M. de Leeuw, *op. cit.*, s. 232.

<sup>51</sup> Wskazuje się, że „przejrzystość zamówień publicznych gwarantowana jest między innymi poprzez, podobnie jak w ustawie o finansach publicznych, publikację wstępnego ogłoszenia informacyjnego o planowanych zamówieniach lub umowach ramowych (art. 13), publikację ogłoszenia o zamówieniu (art. 40), publikację ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy w trybie negocjacji bez ogłoszenia oraz zamówienia z wolnej ręki (art. 62 ust 2a oraz art. 66 ust. 2), zaproszenie do udziału w aukcji elektronicznej (art. 91b ust. 1), informowanie o wyborze najkorzystniejszej oferty, ofertach odrzuconych, wykonawcach wykluczonych (art. 92), zawiadomienie o unieważnieniu postępowania (art. 93, ust. 3), ogłoszenie o udzieleniu zamówienia (art. 95). Elementem przejrzystości systemu zamówień publicznych jest sporządzanie przez zamawiających rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach, które przekazywane są Prezesowi UZP (art. 98). Podobnie transparentności funkcjonowania zamówień publicznych służą obowiązki informowania przez zamawiających Prezesa UZP o podejmowanych działaniach w związku z prowadzonym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego (np. art. 102 ust. 3). Przejrzystość wydatkowania środków w systemie zamówień publicznych gwarantowana jest jawnością postępowań łącznie z jawnością umów, które podlegają obowiązkowi ich udostępniania w trybie określonym dla informacji publicznej. Podobną funkcję, służącą przejrzystości zamówień publicznych, pełnią regulacje z zakresu kontroli, środki ochrony prawnej oraz prowadzenia

Zasada przejrzystości w szczególności sposób akcentowana jest w kontekście publikacji ogłoszeń o zamówieniu. Rozdział IV dyrektywy nosi tytuł „Reguły dotyczące ogłaszania i przejrzystości”. Prawodawca unijny odnosi się tam do obowiązku publikacji ogłoszeń w konkretnych trybach udzielania zamówień, formy oraz treści takich ogłoszeń oraz – akcentując fundamentalny charakter tego obowiązku – dopuszcza również publikację ogłoszeń na zasadach określonych w dyrektywie w sytuacjach, gdy dane zamówienie publiczne nie podlega wymogom publikacji określonych dyrektywą.

Zasada przejrzystości nakłada więc na zamawiających obowiązek formułowania jasnych i zrozumiałych reguł, obowiązujących w trakcie wszczętego postępowania o udzielenie zamówienia, zapewniając jednocześnie środki kontroli umożliwiające wykonawcom oraz innym zainteresowanym podmiotom dokonywanie weryfikacji prawidłowości poczynań zamawiającego.

## 6. Zasada przejrzystości a zasada jawności

Zasada przejrzystości oraz zasada jawności pozostają ze sobą w ścisłym związku. Niekiedy uznaje się, że oba te sformułowania odnoszą się do tożsamego zakresu desygnatów<sup>52</sup>. W polskiej nauce prawa pojęcia te bywają używane zamiennie, a ich wzajemny stosunek rzadko staje się przedmiotem głębszej refleksji<sup>53</sup>.

Tego typu niekonsekwencja nie jest niestety zjawiskiem wyjątkowym. Choć bowiem pojęcie „przejrzystości” jest wykorzystywane w polskiej literaturze prawniczej od dość dawna<sup>54</sup>, to jednak nie doczekało się ono spójnej definicji, i to nawet na poziomie dogmatyki poszczególnych gałęzi prawa.

---

i udostępniania protokołu z prowadzonego postępowania. H. Nowicki [w:] J. Sadowy (red.), *System zamówień publicznych w Polsce*, Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, Warszawa 2013, s. 24.

<sup>52</sup> Pojęcia, charakteryzując się odpowiednią liczbą izolowanych „cech”, określają w sposób wyraźny zakres desygnatów, do których się odnoszą. A. Kaufmann, *Analogie und Natur der Sache*, Decker & Müller, Heidelberg 1982, s. 48. Zgodnie z zasadami logiki formalnej, konotacja, czyli znaczenie nazwy, określana jest przy pomocy jej cech konstytutywnych, które pozwalają odróżnić przedmioty przez tę nazwę oznaczane od innych przedmiotów. Z kolei zbiór wszystkich przedmiotów oznaczanych przez daną nazwę stanowi zakres tej nazwy, czyli jej denotację. Zob. W. Wolter, M. Lipczyńska, *Elementy logiki. Wykład dla prawników*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980, s. 24-27.

<sup>53</sup> Dla przykładu wskazać tu można tom XI *Standardy europejskie* serii publikacji *Jawność i jej ograniczenia* (G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. XI, C. Mik (red.), *Standardy europejskie*, C.H. Beck, Warszawa 2016). Poszczególne rozdziały tej pozycji odwołują się do zasady jawności, dokonując jej analizy na różnych płaszczyznach. Jedyne sporadycznie wykorzystuje się tam pojęcie „przejrzystości”. Z kolei w punktach zawierających streszczenia w języku angielskim (*summary*), pojęcie „jawność” często tłumaczone jest jako „*transparency*” (rzadziej jako „*openness and transparency*”). W dalszych rozdziałach tej samej monografii, poświęconych instytucji jawności w wybranych krajach, pojęciem wykorzystywanym jako tłumaczenie terminu „jawność” jest natomiast zazwyczaj słowo „*openness*”.

<sup>54</sup> S. Głąbiński, *op. cit.*, s. 147.

Nie dziwi zatem preferowanie przez polskiego ustawodawcę pojęcia „jawność” na gruncie Prawa zamówień publicznych. Jak już jednak wskazano, sama wąsko pojmowana jawność obejmuje jedynie dostęp do informacji. Nie gwarantuje ona jednak, że dostęp ten jest prosty ani że informacje uzyskiwane w jego efekcie są jasne i zrozumiałe. Co do zasady, nie umożliwia ona również uzyskiwania wiążącej i jasnej interpretacji uzyskanych wcześniej informacji. Tak wąsko rozumiana zasada jawności nie stanowi więc równocześnie gwarancji poszanowania zasady przejrzystości. W polskiej doktrynie pojęcie jawności rozumiane jest jednak często o wiele szerzej. W szczególności niekiedy obok jawności w znaczeniu formalnym wyróżnia się również jawność w znaczeniu materialnym. W tym znaczeniu jawność ma gwarantować również możliwość faktycznego zrozumienia określonych procesów. W jej ramach przekaz informacji polegać ma nie tylko na ich formalnym przekazaniu, ale musi cechować się również przejrzystością (jasnością), szczegółowością, prawdziwością oraz zrozumiałością. Wydaje się, że tak właśnie była interpretowana zasada jawności na gruncie przepisów PZP do momentu wprowadzenia do ustawy zasady przejrzystości. Interpretację taką uzasadniała również konieczność dokonywania prounijnej (dawniej prowspólnotowej) wykładni przepisów prawa krajowego<sup>55</sup>. Jeżeli więc, na gruncie PZP, polski prawodawca zanieczywał wyraźne uregulowania zasady przejrzystości, to w stosunku do obowiązującej zasady jawności należało stosować prounijną wykładnię rozszerzającą, która poza formalną jawnością nadawałaby jej również aspekt materialny w podanym wyżej znaczeniu. Wskazuje się bowiem, że zasada wykładni prounijnej ma za zadanie zapewnić pierwszeństwo prawa UE bez konieczności wymuszania na państwach członkowskich zapewnienia treściowej i terminologicznej identyczności przepisów prawa krajowego z postanowieniami dyrektyw<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Zasada prounijnej wykładni prawa krajowego nakłada na sądy państw członkowskich obowiązek takiej interpretacji przepisów wewnętrznych, wydanych w efekcie implementacji dyrektyw UE bądź też co do których istnieje obowiązek nowelizacji w związku z wejściem w życie w danym zakresie odpowiednich przepisów UE, która umożliwi sądowi zinterpretowanie prawa krajowego, w takim stopniu, w jakim jest to możliwe, w sposób zgodny z postanowieniami dyrektywy. N. Reich, C. Goddard, K. Vasiljeva, *Understanding EU Law: Objectives, Principles and Methods of Community Law*, Intersentia Publishers, Antwerpia-Oxford 2003, s. 50. Zob. także A. Kukiel-Kryńska, *Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 111-118; K. Piasecki, *Zarys sądowego prawa procesowego Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 78-84, K. Pieszka, *Wykładnia rozszerzająca*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 236-242.

<sup>56</sup> Wskazuje się, że obok bezpośredniego horyzontalnego obowiązywania dyrektyw, wykładnia prounijna stanowi najlepszy sposób na zapewnienie zgodności prawa krajowego z prawem UE, w sytuacji gdy doszło do nieprawidłowej czy też niepełnej implementacji dyrektyw. Zasada ta nie zwalnia jednak państw członkowskich z obowiązku prawidłowej implementacji dyrektyw i powinna być wykorzystywana wyłącznie w tych obszarach, w których zapewnienie bezpośredniego działania prawa UE nie jest możliwe. N. Reich, C. Goddard, K. Vasiljeva, *op. cit.*, s. 51.

Obecnie, wobec wyraźnego uregulowania zasady przejrzystości w Prawie zamówień publicznych, wskazane wyżej zabiegi interpretacyjne nie są już konieczne. Można pokusić się o twierdzenie, że w nowych okolicznościach zachodzi wręcz potrzeba zupełnie nowej interpretacji zasady jawności na gruncie PZP, tak aby zasada przejrzystości nie została pozbawiona swojego znaczenia czy wręcz zmarginalizowana. Wydaje się, że konieczne będzie ograniczenie funkcjonowania tej zasady do jej aspektu formalnego i pozostawienie działania w zakresie tego, co rozumiane jest jako jawność materialna, zasadzie przejrzystości. Taka interpretacja w dalszym ciągu nie wprowadza jednak do regulacji PZP nowej jakości, której można by oczekiwać po wprowadzeniu do zbioru zasad ogólnych Prawa zamówień publicznych nowego elementu.

Wskazuje się, że zasady ogólne PZP powinny stanowić punkt wyjścia przy interpretacji jej przepisów szczegółowych<sup>57</sup>. Taka rola powinna więc przyspaść również zasadzie przejrzystości. Aby osiągnąć ową nową jakość, system zamówień publicznych powinien cechować się jeszcze większą otwartością. Zakres dokumentowania oraz przekazywania informacji o toczących się i zakończonych postępowaniach powinien więc wzrosnąć, a jakość i zrozumiałość tych danych powinna wzmocnić możliwość dokonywania skutecznej kontroli, weryfikacji i oceny działań zamawiających.

## Literatura

- Banaszak B., 2012, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Bovis C., 2005, *Public procurement in the European Union*, Springer, Basingstoke.
- Broda A., 2005, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń.
- Chalmers D., Davies G., Monti G., 2014, *European Union Law: Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Georgieva I., 2017, *Using transparency against corruption in public procurement. A comparative analysis of the transparency rules and their failure to combat corruption*, Springer, Cham.
- Głąbiński S., *Nauka skarbowości*, nakładem autora, Warszawa 1925.
- Gola J., Klich G., 2011, *Uwagi o zasadzie jawności w prawie zamówień publicznych*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, C.H. Beck, Warszawa.
- Hamer C., 2013, *Requirements for Contracts 'Outside' the Directives*, [w:] R. Caranta, G. Edelstam, M. Trybus (eds.), *EU Public Contract Law: Public Procurement and Beyond*, Bruylant, Brussels.
- Hartung W. et al., 2015, *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Hofmann H., Rowe G., Türk A., 2011, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Kaczorowska A., 2016, *European Union Law*, Routledge, Abingdon.
- Karageorgou V., *Transparency principle as an evolving principle of EU law: Regulatory contours and implications*, [http://www.idec.gr/iier/new/Europeanization\\_Paper\\_PDF](http://www.idec.gr/iier/new/Europeanization_Paper_PDF) (4 maja 2018).

<sup>57</sup> J. Gola, G. Klich, *op. cit.*, s. 148-152.

- Kaufmann A., 1982, *Analogie und Natur der Sache*, Decker & Müller, Heidelberg.
- Konstadinides T., 2009, *Division of Powers in European Union Law: The Delimitation of Internal Competence between the EU and the Member States*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn.
- Kosikowski C., 2004, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Kukiel-Kryńska A., 2013, *Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Lipiec-Warzecha L., 2011, *Ustawa o finansach publicznych: Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Maliszewska-Nienartowicz J., 2005, *Zasady ogólne prawa jako źródło europejskiego prawa wspólnotowego*, PiP, nr 4.
- Mastalski R. (red.), 2013, *Prawo finansowe*, C.H. Beck, Warszawa.
- Misiąg W., Niedzielski A., 2001, *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce w świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, Zeszyty Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, nr 29.
- Piasecki K., 2009, *Zarys sądowego prawa procesowego Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Pieszka K., 2013, *Wykładnia rozszerzająca*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Prechal S., Leeuw M. de, 2008, *Transparency: A General Principle of EU Law?*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn.
- Reich N., Goddard C., Vasiljeva K., 2003, *Understanding EU Law: Objectives, Principles and Methods of Community Law*, Intersentia Publishers, Antwerpen-Oxford.
- Reyman E. (red.), 1936, *Encyklopedia nauk politycznych*, t. I, Wydawnictwo Instytutu Społecznego i Instytutu Wydawniczego „Biblioteka Polska”, Warszawa.
- Sadowy J. (red.), 2013, *System zamówień publicznych w Polsce*, Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, Warszawa.
- Skrzydło W., 2002, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków.
- Słownik ilustrowany języka polskiego*, 1929, Wydawnictwo M. Arcta, Warszawa.
- Sołtysińska A., 2012, *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Szpor G. (red.), 2016, *Jawność i jej ograniczenia*, t. XI, C. Mik (red.), *Standardy europejskie*, C.H. Beck, Warszawa.
- Szustakiewicz P., 2007, *Zasady zamówień publicznych*, Publicus, Warszawa.
- Szustakiewicz P., 2011, *Kontrola zamówień publicznych. Zagadnienia praktyczne*, C.H. Beck, Warszawa.
- Szydło M., 2008, *Zasada przejrzystości w zamówieniach publicznych, do których nie stosuje się lub stosuje jedynie częściowo przepisy wspólnotowych dyrektyw o zamówieniach publicznych*, Samorząd Terytorialny, nr 7-8.
- Tomkins A., 1999, *Transparency and the Emergence of a European Administrative Law*, Yearbook of European Law, vol. 19.
- Wieloński M., 2012, *Realizacja interesu publicznego w prawie zamówień publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Warszawa.
- Witte B. de, 2000, *Institutional Principles: A Special Category of General Principles of EC Law*, [w:] U. Bernitz, J. Nergelius (eds.), *General Principles of European Community Law*, Kluwer Law International, The Hague.
- Wolter W., Lipczyńska M., 1980, *Elementy logiki. Wykład dla prawników*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Wróbel A. (red.), 2012, *Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa.