

**Udział wykonawców z państw trzecich w świetle wyroku TSUE z dnia 22 października 2024 r.  
w sprawie C-652/22 Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ przeciwko Državna komisija  
za kontrolu postupaka javne nabave, ECLI:EU:C:2024:910**

W wyroku w sprawie *Kolin* Trybunał wykluczył traktowanie wykonawców z państw trzecich, z którymi Unia Europejska nie jest związana żadną umową międzynarodową gwarantującą na zasadzie wzajemności i równości dostęp do rynku zamówień publicznych, na równi z wykonawcami unijnymi i z wykonawcami z państw trzecich, z którymi Unia Europejska zawarła taką umowę.

*Zobowiązania międzynarodowe*

Trybunał w pierwszej kolejności zwrócił uwagę, że Unia Europejska jest związana szeregiem umów międzynarodowych, zarówno dwu- jak i wielostronnych, gwarantujących na zasadzie wzajemności i równości dostęp do rynku zamówień publicznych.

Przykładem takiej umowy jest zawarte w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO) wielostronne Porozumienie w sprawie zamówień rządowych (GPA), którego stronami są Unia Europejska w imieniu 27 państw członkowskich oraz Armenia, Australia, Czarnogóra, Hong Kong, Islandia, Izrael, Japonia, Kanada, Lichtenstein, Mołdawia, Niderlandy w odniesieniu do Aruby, Norwegia, Nowa Zelandia, Południowa Korea, Północna Macedonia, Singapur, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, Szwajcaria, Tajwan, Ukraina oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Rozdziały dotyczące zamówień publicznych zawierają również dwustronne umowy o wolnym handlu (FTA), układy o stabilizacji i stowarzyszeniu (SAA), układy o stowarzyszeniu (AA) czy umowy o partnerstwie i współpracy (PCA).

*Zakres*

Odzwierciedleniem wspomnianych zobowiązań międzynarodowych Unii Europejskiej są przepisy art. 25 dyrektywy 2014/24/UE<sup>1</sup> i art. 43 dyrektywy 2014/25/UE<sup>2</sup>, w myśl których w zakresie, w jakim przewidują to załączniki 1, 2, 4 i 5 oraz uwagi ogólne do dodatku I Unii Europejskiej do Porozumienia GPA, a także inne umowy, którymi związana jest Unia instytucje zamawiające i podmioty zamawiające mają obowiązek zapewnić robotom budowlanym, dostawom, usługom i wykonawcom sygnatariuszy tych umów traktowanie nie mniej korzystne niż traktowanie przyznane robotom budowlanym, dostawom, usługom i wykonawcom Unii Europejskiej.

Podkreślenia wymaga, że sam fakt związania Unii Europejskiej z państwem trzecim umową międzynarodową regulującą dostęp do zamówień publicznych i koncesji, nie jest równoznaczny z pełnym dostępem. Poszczególne umowy międzynarodowe różnią się bowiem

---

<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. Urz. UE L 94 z 28.3.2014, str. 65)

<sup>2</sup> dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.3.2014, str. 243)

między sobą zakresem, w jakim gwarantują dostęp do rynku zamówień publicznych i koncesji. Komisja Europejska udostępnia narzędzie internetowe pozwalające na ustalenie, czy i w jakim zakresie wykonawcy z państwa trzeciego mają zagwarantowany dostęp do zamówień w państwach UE na podstawie zawartych umów międzynarodowych, pod adresem: <https://webgate.ec.europa.eu/procurementbuyers/#/procurementlocation>.

### *Kompetencje wyłączne UE*

Dostęp wykonawców z państw trzecich do unijnego rynku zamówień publicznych i koncesji wchodzi w zakres wspólnej polityki handlowej, o której mowa w art. 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Na mocy art. 3 ust. 1 lit. e) TFUE wyłączną kompetencję w zakresie wspólnej polityki handlowej ma Unia Europejska.

W dziedzinach należących do wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej, mocą art. 2 ust. 1 TFUE, tylko Unia Europejska może stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące, a państwa członkowskie mogą to czynić samodzielnie tylko wtedy, gdy zostaną do tego upoważnione przez Unię Europejską lub w celu wykonania aktów UE.

### *Uprawnienie zamawiającego*

W wyroku w sprawie *Kolin* Trybunał uznał, że w sytuacji nieprzyjęcia przez Unię aktów o charakterze generalnym dotyczących dostępu do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w Unii dla wykonawców z państwa trzeciego, które nie zawarło z Unią umowy międzynarodowej gwarantującej równy i wzajemny dostęp do zamówień publicznych, to do zamawiającego należy dokonanie oceny, czy należy dopuścić do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wykonawców z takiego państwa trzeciego i na jakich warunkach.

Zważywszy, że wykonawcom z państw trzecich, które nie zawarły z Unią umowy międzynarodowej gwarantującej równy i wzajemny dostęp do zamówień publicznych, nie przysługuje prawo do „nie mniej korzystnego traktowania” na podstawie art. 25 dyrektywy 2014/24/UE i art. 43 dyrektywy 2014/25/UE, zamawiający może przedstawić w dokumentach zamówienia warunki traktowania, które mają odzwierciedlać obiektywną różnicę między sytuacją prawną tych wykonawców a sytuacją prawną wykonawców unijnych i wykonawców z państw trzecich, które zawarły z Unią Europejską taką umowę w rozumieniu przepisów art. 25 dyrektywy 2014/24/UE i art. 43 dyrektywy 2014/25/UE.

Do zamawiającego należy również dokonanie oceny, czy wykonawcy z państw trzecich, które nie zawarły z Unią umowy międzynarodowej gwarantującej równy i wzajemny dostęp do zamówień publicznych i koncesji, mogą uczestniczyć w postępowaniu w charakterze podmiotu udostępniającego zasoby, członka konsorcjum lub podwykonawcy.

### *Zasada przejrzystości*

W omawianym orzeczeniu Trybunał nie wykluczył stosowania do postępowań z udziałem wykonawców z państw trzecich, z którymi Unia Europejska nie jest związana żadną umową międzynarodową gwarantującą na zasadzie wzajemności i równości dostęp do rynku zamówień publicznych zasad przejrzystości.

W myśl art. 16 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320) na zamawiającym spoczywa obowiązek przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sposób przejrzysty, proporcjonalny i zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

Zasada przejrzystości jest zatem jedną z podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych i sprowadza się do obowiązku zapewnienia przez zamawiającego odpowiedniego poziomu upublicznienia informacji w zakresie prowadzonego postępowania umożliwiającego kontrolę bezstronności procedur udzielania zamówień.<sup>3</sup>

Wszelkie decyzje zamawiającego dotyczące udziału w postępowaniu wykonawców pochodzących z państw trzecich, które nie zawarły z Unią umowy międzynarodowej gwarantującej równy i wzajemny dostęp do zamówień publicznych, powinny zatem zostać w sposób odpowiedni upublicznione w dokumentach zamówienia.

[Jednocześnie przypominamy, że o najważniejszych skutkach wyroku Trybunału dla postępowań prowadzonych na podstawie ustawy Pzp informowaliśmy w komunikacie „Udział wykonawców z państw trzecich w świetle wyroku TSUE w sprawie C-652/22”](#)

---

<sup>3</sup> por. H. Nowak, M. Winiarz (red.), Prawo Zamówień Publicznych. Komentarz. Wydanie II, Warszawa 2023, str. 159