Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:36:48

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Marian Cichosz
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID: 0000-0002-7237-2490
mariancichosz@poczta.umcs.lublin.pl

Uwarunkowania prawne i techniczne procesu elektronizacji w komunikacji stron w zamówieniach publicznych

STRESZCZENIE

Począwszy od 18 października 2018 r. w postępowaniach o zamówienie publiczne o wartości równej i przekraczającej kwoty określone w przepisach wykonawczych, wydawanych na podstawie art. 11 ust. 8 Prawa zamówień publicznych (czyli powyżej tzw. progów unijnych), obowiązuje pełna elektroniczna komunikacja pomiędzy zamawiającym a wykonawcami. Obecnie ofertę (lub wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu) w postępowaniu o wartości powyżej progów unijnych składa się, pod rygorem nieważności, wyłącznie w postaci elektronicznej (a nie papierowej) i opatruje kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Nowy stan prawny spowodował konieczność skorzystania przez wykonawców, lecz także zamawiających, z nowych narzędzi informatycznych umożliwiających spełnienie wymogów w tym zakresie. Tymczasem wielu wykonawców, zwłaszcza tych średnich i małych, nie posiadało i nadal nie posiada dostatecznej infrastruktury informatycznej (zwłaszcza oprogramowania) oraz wystarczającej wiedzy o sposobach i metodach elektronicznego przygotowania i realizacji zamówień publicznych. Doraźnym sposobem służącym wdrożeniu nowych rozwiązań jest udostępnienie miniPortalu e-Zamówień, pozwalającego na bezpieczne złożenie oferty lub wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz oświadczeń (w tym jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia) zgodnych z wymogami przewidzianymi w prawie zarówno unijnym, jak i krajowym. Narzędzie to sprawia jednak wiele problemów natury technicznej, co powoduje szereg perturbacji w procesie zamówień publicznych. Niniejsze opracowanie zawiera informacje wynikające z bezpośredniej obserwacji komunikowania się stron w zamówieniach publicznych dokonanej przez autora oraz innych praktyków w tej dziedzinie.

Słowa kluczowe: elektronizacja; zamówienia publiczne; podpis elektroniczny; oferta; bezpieczny podpis elektroniczny; środki komunikacji elektronicznej; e-PUAP; miniPortal

WPROWADZENIE

Niezwykle szybki postęp technologii informatycznych sprawił, że ustawodawca krajowy[1], zobligowany prawodawstwem unijnym[2], wprowadził do treści ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[3] przepis art. 10a traktujący o tym, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego komunikacja między zamawiającym a wykonawcą, w szczególności składanie ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz oświadczeń, w tym oświadczenia składanego na formularzu jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia (JEDZ), odbywa się przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Przez środki komunikacji elektronicznej rozumie się rozwiązania techniczne, czyli

[1] Chodzi o ustawę z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2016, poz. 1020).
[2] Taki obowiązek wynika z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 2014, nr 94, s. 65 ze zm.) oraz z dyrektywy 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, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 2014, nr 94, s. 243).
[3] T.j. Dz.U. 2018, poz. 1986 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:36:48
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

zarówno urządzenia teleinformatyczne (hardware), jak i współpracujące z nimi programy (software), które umożliwiają porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych pomiędzy systemami teleinformatycznymi. Pomimo tego, że zamawiający i wykonawcy są traktowani jako podmioty profesjonalne, a więc wykazujące wyższy niż przeciętny stan wiedzy informatycznej, a także posiadają dobrze zorganizowaną sieć komputerową, zdecydowano o stopniowym, rozłożonym w czasie, wdrażaniu takiego sposobu porozumiewania się uczestników procesu zamówień publicznych. Takie podejście należy ocenić jako słuszne, gdyż w rzeczywistości przedsiębiorcy jako potencjalni wykonawcy ubiegający się o zamówienia publiczne – zwłaszcza ci, którzy zaliczani są do mikro i małych przedsiębiorstw – nie są przygotowani do radykalnego zerwania z tradycyjną (papierową) formą kontaktów z zamawiającymi. Podobnie nie wszyscy zamawiający wykazują wystarczający poziom wiedzy merytorycznej, pozwalającej na natychmiastowe wdrożenie pełnej elektronizacji w zamówieniach publicznych.

W pierwszym etapie realizacji programu elektronizacji w procesie zamówień publicznych wprowadzono obowiązek składania w postaci elektronicznej, a nie papierowej, jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia, który sporządzany jest zgodnie ze wzorem standardowego formularza określonego w rozporządzeniu wykonawczym Komisji Europejskiej wydanym na podstawie art. 59 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE oraz art. 80 ust. 3 dyrektywy 2014/25/UE. Obowiązek sporządzania, a następnie przesyłania w formie elektronicznej do zamawiającego JEDZ istnieje od 18 kwietnia 2018 r. W toku jego wypełniania i wykorzystywania zarówno wykonawcy, jak i zamawiający zdobywali pierwsze doświadczenia w elektronicznych formach komunikacji. Wydaje się, że ten etap wdrażania elektronizacji potwierdził, iż strony (zamawiający i wykonawcy), pomimo licznych problemów, wyraźnie udoskonaliły swoje umiejętności w omawianym zakresie.

W drugim etapie – którego początek wyznaczono na 18 października 2018 r. – postanowiono zrealizować pełną elektroniczną komunikację pomiędzy zamawiającym a wykonawcami, uznając, że obie strony będą już należycie do tego przygotowane. Praktyka wykazała jednak, że było to założenie nazbyt optymistyczne. Wielu wykonawców, głównie tych średnich i małych, nie posiadało i nadal nie posiada dostatecznej infrastruktury informatycznej (zwłaszcza oprogramowania), a także wystarczającej wiedzy o sposobach i metodach elektronicznego przygotowania i realizacji zamówień publicznych. W rezultacie nowelą Prawa zamówień publicznych (pzp) z dnia 20 lipca 2018 r.[4] przesunięto obowiązek wdrożenia elektronizacji zamówień o wartości poniżej progów unijnych[5] do dnia 1 stycznia 2020 r. Natomiast w zamówieniach o wartości równej i przekraczającej kwoty określone w przepisach wykonawczych, wydawanych na podstawie art. 11 ust. 8 Prawa zamówień publicznych (równych i powyżej progów unijnych), komunikacja pomiędzy zamawiającym a wykonawcami następuje już w pełni w sposób elektroniczny.

Celem wprowadzenia komunikacji elektronicznej pomiędzy podmiotami zamówień publicznych jest usprawnienie toku postępowania poprzez jego przyspieszenie i zmniejszenie kosztów. Unia Europejska, wprowadzając rozwiązania komunikacji elektronicznej w obszarze

[4] Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. zmieniająca ustawę – Prawo zamówień publicznych oraz ustawę o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 1603).
[5] Czyli poniżej kwot podanych w rozporządzeniu wydanym przez Ministra Rozwoju i Finansów na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:36:48
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

zamówień publicznych[6], dąży do ujednolicenia rynku zamówień i ułatwienia składania ofert we wszystkich krajach członkowskich. Czy okres, jaki upłynął od chwili wejścia w życie przepisów dotyczących wzajemnego informowania się tych podmiotów z pominięciem formy tradycyjnej (papierowej), a jednocześnie nakazujących porozumiewanie się przy pomocy środków komunikacji elektronicznej, potwierdził słuszność takich rozwiązań? Odpowiedź na to pytanie wydaje się być pozytywna, aczkolwiek proces pełnego wdrażania słusznej skądinąd idei może potrwać jeszcze kilka miesięcy, a może nawet lat.

Dla pełnej oceny rozpatrywanego zagadnienia konieczne jest omówienie relacji prawnych łączących uczestników postępowania o zamówienie publiczne na etapie przygotowania oferty i jej złożenia zamawiającemu, a następnie otwarcia, badania i oceny złożonych ofert. Przedmiotem rozważań jest też wykorzystanie w procesie zamówień narzędzi informatycznych umożliwiających całościową realizację przepisów Prawa zamówień publicznych.

OFERTA MUSI BYĆ PODPISANA

Przepisy Prawa zamówień publicznych nie definiują pojęcia „oferta". W związku z tym należy – w zgodzie z art. 14 pzp – odwołać się w tej materii do przepisów Kodeksu cywilnego (k.c). Kluczową rolę przy definiowaniu tego terminu odgrywa przepis art. 66 § 1 k.c., który mówi: „[…] oświadczenie [złożone – M.C.] drugiej stronie woli zawarcia umowy stanowi ofertę, jeżeli określa istotne postanowienia tej umowy". Oferta to zatem jasno wyrażone oświadczenie woli osoby mającej pełną zdolność do czynności prawnej, a skierowane do innej osoby (osób) w celu zawarcia umowy. Z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie, wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny, w tym również przez ujawnienie tej woli w postaci elektronicznej (art. 60 k.c.).

Zgodnie z jedną z podstawowych zasad zamówień publicznych, a mianowicie zasadą pisemności, postępowanie o zamówienie publiczne, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie, prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej. Nie ulega wątpliwości, że przed wprowadzeniem do polskiego systemu prawnego komunikacji elektronicznej w zamówieniach oferta (lub wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu), aby mogła być uznana za ważną, musiała być podpisana własnoręcznie przez osoby upoważnione do reprezentowania wykonawcy (bądź przez pełnomocnika tych osób). Było to zgodne z przepisem art. 78 k.c., który stanowi, że do zachowania pisemnej formy czynności prawnej wystarcza złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli. Złożenie podpisu na ofercie lub wniosku wypełnionym w formie papierowej następowało w postaci czytelnego i pełnego podpisu, zawierającego imię i nazwisko osoby upoważnionej, bądź też poprzez opatrzenie parafą o wystarczającej liczbie znaków graficznych i dodatkowo pieczęcią z czytelnym imieniem i nazwiskiem oraz ewentualnie pełnioną funkcją takiej osoby. Oferta lub wniosek niepodpisany przez wykonawcę nie może być traktowany jako oświadczenie woli danej osoby (fizycznej lub prawnej), co skutkuje w efekcie jej odrzuceniem z uwagi na niezgodność z ustawą (art. 89 ust. 1 pkt 1 pzp).

[6] Między innymi przez zapisy w dyrektywach 2014/24/UE i 2014/25/UE.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:36:48
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Wraz z rozwojem technik komputerowych zmieniło się podejście do formy, w jakiej oświadczenie woli ma być wyrażone, aby mogło być uznane za ważne. W efekcie ustawodawca doszedł do wniosku, że dla zachowania ważności czynności prawnej wystarcza złożenie oświadczenia woli w postaci elektronicznej i opatrzenie go kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Oświadczenie woli złożone w formie elektronicznej jest równoważne z oświadczeniem woli złożonym w formie pisemnej (art. 78^1 § 1 i 2 k.c)[7].

W obecnym stanie prawnym ofertę (lub wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu) składa się, pod rygorem nieważności, w formie pisemnej, w postaci papierowej opatrzonej przez wykonawcę własnoręcznym podpisem (możliwe w stosunku do ofert składanych w postępowaniach o wartości zamówienia poniżej progów unijnych[8]) albo w postaci elektronicznej opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym (w przypadku ofert składanych w postępowaniach o wartości zamówienia równej lub przekraczającej kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 pzp).

Skoro złożenie podpisu elektronicznego pod oświadczeniem woli zostało zrównane w zakresie skutków prawnych z własnoręcznym podpisem danej osoby, to siłą rzeczy rozszerza się pole, w którym taka forma podpisu jest stosowana. Obszarem tym jest m.in. postępowanie o zamówienie publiczne podlegające nieprzerwanie wpływom ustawodawstwa europejskiego, na gruncie którego pewne rozwiązania zostały już wcześniej przyjęte i zaakceptowane.

PODPIS ELEKTRONICZNY ZAMIAST WŁASNORĘCZNEGO

W ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych brak jest definicji dokumentu elektronicznego oraz kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Kwestię tę regulują inne akty prawa europejskiego i krajowego[9]. Zgodnie z ustawą z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne dokument elektroniczny to stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze i zapisanych na informatycznym nośniku danych. Taki dokument nie musi być opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym, aby zachował swoją ważność. Przykładowo ważne są dokumenty wystawione (wygenerowane) w formie zaświadczeń przez takie instytucje, jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Urząd Skarbowy, banki czy Krajowy Rejestr Karny.

Z kolei podpis elektroniczny (cyfrowy) to dane w postaci elektronicznej, które są dołączone lub logicznie powiązane z innymi danymi w postaci elektronicznej i które użyte są przez podpisującego jako podpis (art. 3 pkt 10 rozporządzenia 910/2014). Podpis taki jest odpowiednikiem podpisu odręcznego, a więc potwierdza tożsamość podpisującego, a tym

[7] Wprowadzone do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 5 września 2016 r. o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2016, poz. 1579), która weszła w życie w dniu 7 października 2016 r.
[8] Tu również możliwe jest złożenie oferty w postaci elektronicznej, jeżeli wyrazi na to zgodę zamawiający.
[9] Należy tu wymienić: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Urz. UE L 257/73, 28.08.2014) (dalej jako: rozporządzenie 910/2014) oraz ustawę z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. 2017, poz. 570 ze zm.).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:36:48
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

samym uniemożliwia zaprzeczenie faktu złożenia podpisu, jest powiązany z treścią podpisaną oraz uniemożliwia wprowadzenie zmian w podpisanej treści.

Kwalifikowany podpis elektroniczny (bezpieczny) oznacza zaś zaawansowany podpis elektroniczny, który składany jest za pomocą kwalifikowanego urządzenia do składania podpisów elektronicznych i który opiera się na kwalifikowanym certyfikacie. Jest on równoważny w zakresie skutków prawnych z podpisem własnoręcznym. „Kwalifikowany podpis" musi spełniać określone w przepisach prawa europejskiego wymogi (art. 26 rozporządzenia 910/2014), które powodują, że stanowi on zaawansowaną formę elektronicznego zabezpieczenia przed „podrobieniem". Do cech charakterystycznych tego urządzenia należy zaliczyć: przypisanie podpisu wyłącznie osobie podpisującej i pozostawanie pod jej kontrolą, umożliwienie ustalenia w sposób niebudzący wątpliwości tożsamości podpisującego oraz powiązanie z danymi podpisanymi w taki sposób, że każda późniejsza zmiana jest rozpoznawalna. Podpis taki może być przydzielony wyłącznie osobie fizycznej i umożliwia każdorazowo identyfikację tożsamości osoby podpisującej. Składa się go przy pomocy specjalnie skonfigurowanego urządzenia do składania podpisów. Gwarancją solidności (pewności) wykonania urządzeń do podpisu i spełniania wymogów bezpieczeństwa jest certyfikat podpisu elektronicznego. Oznacza on poświadczenie elektroniczne, które przyporządkowuje dane służące do walidacji podpisu do osoby fizycznej i potwierdza dane personalne tej osoby. Podmiotami upoważniającymi do wystawiania i przedłużania certyfikatów bezpiecznego podpisu są podmioty wpisane do rejestru dostawców usług zaufania Ministerstwa Cyfryzacji (np. *Trusted Third Party*, Zaufana Trzecia Strona), który prowadzony jest przez Narodowe Centrum Certyfikacji.

Podpis bezpieczny (kwalifikowany) muszą posiadać wszystkie osoby upoważnione do reprezentacji wykonawcy, jeżeli chcą złożyć ważną ofertę lub wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu przetargowym. Jeżeli reprezentacja podmiotu jest wieloosobowa, to każda z tych osób musi posiadać podpis elektroniczny z kwalifikowanym certyfikatem. Taka sama zasada obowiązuje przy składaniu podpisu pod jednolitym europejskim dokumentem zamówienia.

ŚRODKI KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ

Zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 7 pzp zamawiający w specyfikacji istotnych warunków zamówienia powinien poinformować wykonawców o sposobie porozumiewania się zamawiającego z wykonawcami oraz przekazywania oświadczeń lub dokumentów, jeżeli zamawiający, w sytuacjach określonych w art. 10c–10e (odstąpienie od wymogu komunikacji elektronicznej przy składaniu ofert oraz wymóg użycia narzędzi elektronicznego modelowania danych budowlanych), przewiduje inny sposób porozumiewania się niż przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, a także wskazać osoby uprawnione do porozumiewania się z wykonawcami. Przez środki komunikacji elektronicznej należy rozumieć środki komunikacji elektronicznej w rozumieniu ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną[10] (art. 2 pkt 17 pzp). Korzystając z delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 10g

[10] T.j. Dz.U. 2019, poz. 123. Ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. zmieniającą ustawę – Prawo zamówień publicznych wykreślono z tej definicji wyrazy „lub faksu", co oznacza, iż faks jako urządzenie do komunikacji między zamawiającym a wykonawcami nie jest uznawany obecnie za elektroniczną formę komunikacji.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:36:48
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

pzp, Prezes Rady Ministrów wydał w dniu 27 czerwca 2017 r. rozporządzenie w sprawie użycia środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz udostępniania i przechowywania dokumentów elektronicznych[11]. Przy rozpatrywaniu zagadnienia stosowania środków komunikacji elektronicznej należy korzystać też z innych źródeł prawa krajowego[12]. Wykonawcy muszą mieć pełną wiedzę, jaki sposób komunikacji z nimi wybrał zamawiający. Wiedza ta jest niezbędna, aby nie było barier w komunikowaniu się stron postępowania, co jest niezwykle istotne z punktu widzenia zachowania naczelnej zasady zamówień publicznych, jaką jest zasada uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców (art. 7 ust. 1 pzp). Precyzyjne poinformowanie wykonawców o sposobie złożenia oferty (wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu) ogranicza też z pewnością ilość zaskarżeń czynności i rozstrzygnięć zamawiającego do Krajowej Izby Odwoławczej.

Zamawiający zobowiązany jest do wskazania w ogłoszeniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), albo w innym dokumencie rozpoczynającym postępowanie o udzielenie zamówienia, środków komunikacji elektronicznej, przy użyciu których będzie komunikował się z wykonawcami w postępowaniu o udzielenie zamówienia, wraz z wymaganiami technicznymi i organizacyjnymi wysyłania i odbierania dokumentów elektronicznych i informacji przekazywanych przy ich użyciu. Użycie przez wykonawcę do kontaktu z zamawiającym środków komunikacji elektronicznej może być uzależnione od uprzedniej akceptacji przez wykonawcę, określonego w ogłoszeniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia albo w innym dokumencie rozpoczynającym postępowanie o udzielenie zamówienia, regulaminu korzystania z serwisu udostępnianego przez zamawiającego (§ 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia uśke). Wskazany sposób komunikowania się stron nie może powodować dyskryminacji żadnych wykonawców i nie może ograniczać ich dostępu do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zamawiający musi podać w ogłoszeniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia informacje dotyczące: specyfiki połączenia, formatu przesyłanych danych, kodowania i oznaczania czasu przekazania danych.

System porozumiewania się (komunikacji) między zamawiającym a wykonawcą musi zapewniać:

- identyfikację podmiotów przekazujących oferty/wnioski przez profil firmy i osoby uprawnionej do reprezentacji, czyli umożliwiać jednoznaczną identyfikację tego podmiotu lub osoby,
- ustalenie dokładnego czasu i daty odbioru ofert/wniosków złożonych przez te podmioty,
- rozliczalność działań podejmowanych przez wykonawców,
- ochronę przed dostępem do treści ofert/wniosków przed upływem wyznaczonych terminów ich otwarcia przez szyfrowanie treści tych dokumentów oraz zapewnienie dostępu tylko dla uprawnionych osób,
- możliwość ustalania i zmiany terminów składania i otwarcia ofert/wniosków wyłącznie osobom uprawnionym ze strony zamawiającego,

[11] Dz.U. 2017, poz. 1320, dalej jako: rozporządzenie uśke.
[12] Chociażby z ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz.U. 2019, poz. 123), ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. 2017, poz. 570 ze zm.), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań systemów teleinformatycznych (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2247).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:36:48
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

- dostęp do całości lub części dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia na poszczególnych etapach wyłącznie osobom uprawnionym,
- możliwość udostępniania osobom trzecim ofert/wniosków, a także innych dokumentów uzyskanych od wykonawców, z uwzględnieniem podziału na ich części jawne i niejawne,
- możliwość usunięcia ofert oraz wniosków w sposób uniemożliwiający ich odzyskanie i zapoznanie się przez użytkowników z ich treścią w przypadku zwrócenia przez zamawiającego oferty/wniosku lub jego wycofania albo zmiany przez wykonawcę[13].

Odstąpienia od stosowania środków komunikacji elektronicznej są możliwe jedynie w przypadkach określonych w art. 10c ust. 1 i dotyczą nielicznej grupy postępowań. Ponadto zamawiający zawsze zobowiązany jest do wskazania w protokole powodów, dla których odstąpił od wymogu użycia środków komunikacji elektronicznej[14].

Począwszy od 18 października 2018 r., zamawiający w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) lub w ogłoszeniu o zamówieniu informują o sposobie porozumiewania się z wykonawcami oraz przekazywania oświadczeń i dokumentów, a także wskazują osoby uprawnione do porozumiewania się z nimi. W praktyce zamawiający informują, że komunikacja taka odbywa się przy użyciu specjalnie utworzonego do tych celów miniPortalu (https://miniportal.uzp.gov.pl), który jest zintegrowany z platformą ePUAP (https://epuap.gov.pl/wps/portal), lub poczty elektronicznej. Wykorzystywane są też komercyjne platformy zakupowe, dostosowane do specyfiki postępowań tych podmiotów zamawiających, które to podmioty same zaopatrzyły się w programy użytkowe. Wykonawca zamierzający wziąć udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, musi posiadać konto na ePUAP. Ma on wówczas dostęp do formularzy: złożenia, zmiany, wycofania oferty lub wniosku oraz do formularza do komunikacji (innej niż złożenie oferty/wniosku). Wymagania techniczne i organizacyjne wysyłania i odbierania dokumentów elektronicznych, elektronicznych kopii dokumentów i oświadczeń oraz informacji przekazywanych przy ich użyciu zostały opisane w Regulaminie korzystania z miniPortalu oraz Regulaminie ePUAP. Maksymalny rozmiar plików przesyłanych za pośrednictwem dedykowanych formularzy do złożenia, zmiany, wycofania oferty lub wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz do komunikacji wynosi 150 MB. Zamawiający informują również, że za datę przekazania oferty, wniosków, zawiadomień, dokumentów elektronicznych, oświadczeń lub elektronicznych kopii dokumentów lub oświadczeń oraz innych informacji przyjmuje się datę ich przekazania do ePUAP.

Ta ostatnia kwestia ma uzasadnienie w treści art. 61 § 2 k.c. w zw. z art. 14 pzp (tzw. kwalifikowana teoria doręczeń), według którego oświadczenie woli wyrażone w postaci elektronicznej jest złożone innej osobie z chwilą, gdy wprowadzono je do środka komunikacji elektronicznej w taki sposób, żeby osoba ta mogła się zapoznać z jego treścią. W tej sytuacji zamawiający (lub wykonawca), jeżeli nie zapoznaje się na bieżąco z treścią otrzymywanych informacji, naraża się na ewentualne negatywne skutki prawne wynikające z niezapoznania się z treścią tych informacji[15]. Wprowadzenie oświadczenia woli do środka komunikacji elektronicznej powoduje, że zakłada się (domniemywa), iż adresat mógł zapoznać się z oświad-

[13] A. Serpina-Forkasiewicz, *Elektronizacja – problemy prawne*, „Przetargi Publiczne" 2018, nr 4.
[14] *Ibidem*, s. 34.
[15] Tak m.in. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 26 lipca 2018 r., KIO 1374/18.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:36:48
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

czeniem. Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2003 r. „oświadczenie woli w postaci elektronicznej dokonywane online zostaje złożone z chwilą jego przejścia do systemu informatycznego prowadzonego i kontrolowanego przez odbiorcę, to jest w momencie przyjęcia oświadczenia przez serwer odbiorcy i zarejestrowania na nim odpowiednich danych”[16].

Dokumenty elektroniczne, oświadczenia lub elektroniczne kopie dokumentów lub oświadczeń składane są przez wykonawcę za pośrednictwem formularza do komunikacji jako załączniki. Zamawiający dopuszczają z reguły możliwość składania dokumentów elektronicznych, oświadczeń lub elektronicznych kopii dokumentów lub oświadczeń za pomocą poczty elektronicznej na wskazany adres e-mail. Sposób sporządzenia dokumentów elektronicznych, oświadczeń lub elektronicznych kopii dokumentów lub oświadczeń musi być zgodny z wymaganiami określonymi w stosownych przepisach[17].

W przypadku przekazywania przez wykonawcę dokumentu elektronicznego w formacie poddającym dane kompresji, przed wysłaniem opatruje on pliki zawierające skompresowane dane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, co jest równoznaczne z poświadczeniem przez wykonawcę za zgodność z oryginałem wszystkich elektronicznych kopii dokumentów zawartych w tym pliku, z wyjątkiem kopii poświadczonych odpowiednio przez innego wykonawcę ubiegającego się wspólnie z nim o udzielenie zamówienia, przez podmiot, na którego zdolnościach lub sytuacji polega wykonawca, albo przez podwykonawcę.

miniPORTAL UZP – ZDANY EGZAMIN?

Urząd Zamówień Publicznych zamierza stworzyć docelowo kompleksowe rozwiązanie techniczne pozwalające na przeprowadzenie całego procesu zamówień publicznych wraz z jego monitoringiem. Rozwiązanie to – realizowane wspólnie z Ministerstwem Cyfryzacji i Ministerstwem Przedsiębiorczości i Technologii – ma polegać na zbudowaniu i zastosowaniu centralnej Platformy e-Zamówień i Portali e-Usług. Ma to być narzędzie bezpłatne i ogólnodostępne dla wszystkich zamawiających i wykonawców. Szybkie tempo wdrażania przepisów unijnych i krajowych dotyczących pełnej komunikacji elektronicznej między zamawiającym a wykonawcami sprawiło, że wobec braku uniwersalnych narzędzi w dniu 4 października 2018 r. został udostępniony miniPortal e-Zamówień, czyli rozwiązanie tymczasowe, pozwalające jednak na bezpieczne złożenie oferty lub wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz oświadczeń, w tym jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia, zgodnych z wymogami przewidzianymi zarówno w dyrektywie unijnej, jak i prawie krajowym.

MiniPortal e-Zamówień pozwala na zapoznanie się z informacjami na temat danego postępowania, wskazującymi na tryb danego postępowania, numer BZP/TED (nr publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych lub Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej). System generuje automatycznie identyfikator postępowania wskazujący na tytuł lub nazwę postępowania, nazwę i adres zamawiającego, termin składania ofert/wniosków. Po zapoznaniu się

[16] Postanowienie SN z dnia 10 grudnia 2003 r., V CZ 127/03, OSNC 2005, nr 1, poz. 12.
[17] Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2017 r. w sprawie użycia środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz udostępniania i przechowywania dokumentów elektronicznych (Dz.U. 2017, poz. 1320) oraz rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz.U. 2016, poz. 1126 z późn. zm.).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:36:48
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

z treścią ogłoszenia o zamówieniu i/lub specyfikacją istotnych warunków zamówienia (SIWZ) oraz po podjęciu decyzji o ubieganiu się o konkretne zamówienie wykonawca przygotowuje – za pośrednictwem platformy e-PUAP – elektroniczną ofertę lub wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Po przygotowaniu oferty/wniosku wykonawca musi podpisać dokument (ofertę lub wniosek) kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Do podpisu upoważniona jest osoba lub osoby mające umocowanie do reprezentowania danego podmiotu. Wykonawca wysyła tak podpisaną elektroniczną ofertę lub elektroniczny wniosek po uprzednim zaszyfrowaniu dokumentu za pomocą klucza publicznego, wykorzystując specjalne formularze dostępne na platformie e-PUAP. Zamawiający musi posiadać konto w Biuletynie Zamówień Publicznych i skrzynkę podawczą na platformie e-PUAP (z uprawnieniami instytucji publicznej), umożliwiającą korzystanie z usług platformy. Po opublikowaniu ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej może on przystąpić do stworzenia karty danego postępowania. Czyni się to poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza, a warunkiem jego skutecznego wypełnienia jest podanie numeru identyfikacyjnego nadanego przez TED (publikator europejski) oraz numeru referencyjnego nadanego wewnętrznie przez zamawiającego. Ponadto należy wpisać termin, do którego można składać oferty i termin otwarcia ofert. Opublikowanie formularza pozwoli na automatyczne udostępnienie klucza publicznego.

Niezwykle istotną kwestią jest, aby oferty/wnioski złożone w postępowaniu były zabezpieczone przed ingerencją jakichkolwiek osób (poza wykonawcą, który je złożył) w ich treść przed terminem otwarcia. Służą temu automatycznie generujące się pary kluczy (klucz publiczny i klucz prywatny). Szyfrowanie i deszyfrowanie ofert odbywa się z wykorzystaniem tzw. kryptologii asymetrycznej (klucz jawny, czyli publiczny, oraz klucz prywatny, czyli niejawny). Klucz publiczny służy do szyfrowania oferty przez wykonawcę, a klucz prywatny, który jest niemożliwy do pobrania aż do momentu tuż przed otwarciem ofert, pozwala te oferty zamawiającemu odszyfrować. Aplikację do szyfrowania i odszyfrowania ofert można pobrać ze strony miniPortalu. Prawidłowo zaszyfrowana oferta, wraz z towarzyszącymi jej dokumentami, powinna zostać przekazana zamawiającemu za pomocą formularza złożenia, zmiany, wycofania oferty lub wniosku. Aby wysłać zamawiającemu oferty, wykonawca musi posiadać konto na platformie ePUAP, gdyż wyłącznie za pośrednictwem tego kanału jest to możliwe[18].

Bardzo ważną kwestią, wartą rozważenia przy stosowaniu elektronicznych narzędzi komunikacyjnych, jest sposób, w jaki dokonuje się publicznego otwarcia ofert. Podczas otwarcia ofert zamawiający ma obowiązek – zgodnie z art. 86 ust. 4 pzp – podać nazwy oraz adresy wykonawców, a także informacje dotyczące ceny, terminu wykonania zamówienia, okresu gwarancji i warunków płatności zawartych w ofertach. Następnie zamawiający dokonuje oceny ofert, w szczególności weryfikuje kwalifikowane podpisy elektroniczne za pomocą specjalnego oprogramowania do weryfikacji podpisów. Zgodnie z zasadą jawności otwarcie ofert następuje na jawnej sesji, umożliwiającej wykonawcom zapoznanie się z treścią ofert i pozwalającej ocenić szanse na uzyskanie zamówienia. W otwarciu ofert mogą uczestniczyć nie tylko wykonawcy, lecz także wszyscy zainteresowani obserwowaniem tej czynności (media, eksperci rynkowi), a więc otwarcie ma charakter jawny wobec wszystkich (*erga omnes*).

[18] A. Wiktorowski, *MiniPortal UZP – pierwsze doświadczenia*, „Przetargi Publiczne" 2019, nr 1.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:36:48
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Obecnie możliwe jest otwarcie ofert elektronicznych przy udziale osób, które zgłosiły się do siedziby zamawiającego, a następnie zakomunikowanie jego wyników na stronie internetowej. Rozwiązanie to jest krytykowane przez niektórych autorów:

> […] wydaje się niedorzeczne, by pod hasłem likwidacji barier odległościowych, skrócenia czasu prowadzenia postępowania itp. (do czego ma prowadzić składanie ofert w formie elektronicznej i prowadzenie komunikacji w ramach postępowania wyłącznie w formie elektronicznej) kryła się konieczność weryfikacji prawidłowości i rzetelności czynności przeprowadzanych przez niego w tak istotnym dla postępowania momencie, jakim jest otwarcie ofert[19].

Jak wynika z obserwacji toczących się postępowań o zamówienie publiczne, jest to obecnie dominująca forma otwarcia ofert. W celu rozszerzenia formuły bezpośredniej dostępności do danych zawartych w odszyfrowanych ofertach proponuje się stworzenie tzw. wirtualnych pokojów konferencyjnych, dzięki którym sesję otwarcia ofert mogliby śledzić online wszyscy zainteresowani[20].

Dotychczasowe doświadczenia, zarówno zamawiających, jak i wykonawców, wskazują, że miniPortal spełnia minimalne wymogi elektronizacji procesu zamówień w odniesieniu do składania ofert czy też ich zmiany, wycofania. Użytkownicy wskazują jednak na ograniczoną ilość funkcjonalności i dość częste blokowanie się systemu. Coraz więcej podmiotów ze strony wykonawców i zamawiających decyduje się na zakup komercyjnych platform zakupowych pozwalających na dostosowanie ich do specyfiki działalności. Z powyższych względów oczekuje się na opracowanie i wdrożenie ogólnodostępnego narzędzia spełniającego wszystkie wymogi prawne i techniczne, umożliwiającego pełną i bezpieczną komunikację stron w postępowaniach o zamówienie publiczne.

BIBLIOGRAFIA

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 2014, nr 94, s. 65 ze zm.).

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 2014, nr 94, s. 243).

Postanowienie SN z dnia 10 grudnia 2003 r., V CZ 127/03, OSNC 2005, nr 1, poz. 12.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz.U. 2016, poz. 1126 z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Urz. UE L 257/73, 28.08.2014).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2017 r. w sprawie użycia środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz udostępniania i przechowywania dokumentów elektronicznych (Dz.U. 2017, poz. 1320).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań systemów teleinformatycznych (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2247).

Serpina-Forkiewicz A., *Elektronizacja – problemy prawne*, „Przetargi Publiczne" 2018, nr 4.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1145).

Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz.U. 2019, poz. 123).

[19] *Idem, Otwarcie ofert elektronicznych*, „Przetargi Publiczne" 2018, nr 8.
[20] *Ibidem*, s. 30.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:36:48

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1986 ze zm.).
Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. 2017, poz. 570 ze zm.).
Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2016, poz. 1020).
Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2016, poz. 1579).
Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. zmieniająca ustawę – Prawo zamówień publicznych oraz ustawę o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 1603).
Wiktorowski A., *MiniPortal UZP – pierwsze doświadczenia*, „Przetargi Publiczne" 2019, nr 1.
Wiktorowski A., *Otwarcie ofert elektronicznych*, „Przetargi Publiczne" 2018, nr 8.
Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 26 lipca 2018 r., KIO 1374/18.

UMCS