

# Ciężar odpowiedzialności: kierownik zamawiającego między przepisem a praktyką

*Kierownik zamawiającego. Brzmi jak funkcja techniczna, lecz w realiach polskich zamówień publicznych oznacza osobę stojącą na szczycie skomplikowanej piramidy obowiązków i ryzyk. Zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych (Pzp) to on odpowiada za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania; inni mogą zostać włączeni do prac, ale ich odpowiedzialność jest ograniczona do zakresu powierzonego zadania. Realia pokazują, że to właśnie on ponosi konsekwencje: finansowe, karne, cywilne, administracyjne czy pracownicze, za błędy w całym łańcuchu zamówień. Jakie przepisy kształtują tę odpowiedzialność i jak wygląda ona w codziennej praktyce?*

## Kontekst prawny – kim jest kierownik zamawiającego

Nowa ustawa Pzp z 11 września 2019 r. powierza kierownikowi zamawiającego odpowiedzialność za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia. Mówiąc prościej, to osoba kierująca jednostką organizacyjną (np. wójt, dyrektor spółki, prezes uczelni) uprawniona z mocy statutu lub aktu założycielskiego do podejmowania decyzji w imieniu instytucji. Pzp dopuszcza delegowanie niektórych czynności, jednak wymaga formy pisemnej i jednoznacznego wskazania zakresu powierzenia.

Co ważne, delegacja obejmuje tylko wykonanie określonych zadań; za całość postępowania – od planowania, przez powołanie komisji przetargowej, wybór oferty, aż do podpisania umowy – odpowiada kierownik.

Art. 52 Pzp wskazuje, że inne osoby odpowiadają wyłącznie za zakres powierzonych im czynności. Odwrócona perspektywa daje wrażenie „absolutnej” odpowiedzialności kierownika. I tak zaczęła interpretować to praktyka. W jednym z głośnych orzeczeń Głównej Komisji Orzekającej (GKO) z 26 kwietnia 2018 r. uznano, że zatwierdzając Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia (SWZ) kierownik realnie określa przedmiot zamówienia; nawet jeśli dokument przygotowali pracownicy, to on odpowiada za potencjalne utrudnianie konkurencji. Podobne stanowisko zaprezentowano w decyzji z 2016 r., w której stwierdzono, że osoba wydająca decyzję o wyborze oferty (czyli kierownik) ponosi odpowiedzialność także wtedy, gdy opiera się na błędnej opinii pracownika.

Komentarz Urzędu Zamówień Publicznych zwraca uwagę, że ustawowa „odpowiedzialność” to wskazanie osoby odpowiedzialnej za prawidłowy przebieg procedury, a nie automatyczna kara. Sankcje wynikają z innych ustaw. Ta pozorna semantyka ma istotne znaczenie: w praktyce to właśnie przeciwko kierownikowi kierowane są postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, postępowania karne czy pozwy odszkodowawcze.



## Dyscyplina finansów publicznych

Trzonem odpowiedzialności kierownika jest ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z 17 grudnia 2004 r. Przepis art. 4 ustawy wymienia osoby, które ponoszą odpowiedzialność: członków organów wykonawczych, kierowników jednostek sektora finansów publicznych, pracowników oraz osoby, którym powierzono gospodarkę finansową. W art. 4 ust. 2 zaznaczono, że jeżeli kierownik powierza przygotowanie lub przeprowadzenie zamówienia podmiotowi zewnętrznemu, w dalszym ciągu ponosi odpowiedzialność za naruszenia jednostki zleceńbiorniczej.

Odpowiedzialność jest oparta na zasadzie winy – sprawca odpowiada tylko wtedy, gdy można mu przypisać nieumyślność lub umyślność. Art. 19 ustawy stanowi, że karane jest nie tylko własnoręczne naruszenie, lecz także wydanie polecenia jego popełnienia. To wprowadza do Pzp mechanizm „sprawstwa polecającego”:

kierownik odpowiada za czyny, które popełniają podwładni na jego polecenie. Ustawodawca przewidział kilka sankcji: upomnienie, naganą, karę pieniężną (od 0,25 do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia, a w przypadku braku możliwości ustalenia pensji – do pięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia) oraz zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi przez okres od roku do pięciu lat.

Katalog naruszeń odpowiadających działaniom kierownika jest szeroki. Strona gov.pl wymienia m.in.: udzielenie zamówienia bez wymaganej procedury, dzielenie zamówień w celu uniknięcia stosowania ustawy, niepublikowanie obowiązkowych ogłoszeń, zaniechanie złożenia oświadczeń o braku konfliktu interesów, wykluczenie wykonawcy bez podstawy prawnej, niewłaściwe opisanie przedmiotu zamówienia, niedotrzymanie terminów czy bezprawne zmiany umowy.

Do naruszeń może dojść również, gdy kierownik nie zapewni zwrotu wadium lub nie uzyska gwarancji należytego wykonania, co regionalne izby obrachunkowe regularnie wskazują w raportach pokontrolnych. W jednym z raportów opisano gminę, w której podpisano umowę bez wymaganego zabezpieczenia, inną – gdzie skorzystano z trybu negocjacji z wolnej ręki bez podstawy prawnej, oraz przypadki braku przedłużenia ważności ofert mimo wydłużającej się procedury.

### Odpowiedzialność karna

Postępowanie przetargowe może przerodzić się w temat dla prokuratora, kiedy czynności kierownika wypełniają znamiona przestępstwa. Dwa kluczowe przepisy Kodeksu karnego to:

**Art. 231 k.k. (nadużycie uprawnień)** – funkcjonariusz publiczny, który przekracza uprawnienia lub nie dopełnia obowiązków, działając na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do 3 lat; jeśli działa dla korzyści majątkowej lub osobistej, grozi mu do 10 lat więzienia, a w przypadku nieumyślności – grzywna lub kara do 2 lat.

**Art. 296 k.k. (wyrządzenie szkody w obrocie gospodarczym)** – osoba odpowiedzialna za sprawy majątkowe lub gospodarcze, która nadużywa uprawnień lub nie dopełnia obowiązków i wyrządza znaczną szkodę majątkową, podlega karze od 3 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności; gdy działa, by osiągnąć korzyść, grozi jej od 6 miesięcy do 8 lat; przy szczególnie dużej szkodzie kara wynosi od 1 do 10 lat.

Wielu komentatorów zastanawia się, czy kierownik zamawiający jest „osobą odpowiedzialną za sprawy majątkowe”, o której mowa w art. 296 k.k., skoro gmina czy urząd nie prowadzi działalności gospodarczej. Autor Michał Makowski argumentuje, że choć głównym celem zamówień jest zaspokojenie potrzeb publicznych, to udzielanie zamówień bywa elementem działalności gospodarczej (np. inwestycje infrastrukturalne). Według niego zaniechanie wykluczenia wykonawcy, który nie spełnia wymagań, może jednocześnie naruszać

art. 231 k.k. i art. 296 k.k., ponieważ łączy się z nadużyciem władzy i wyrządzeniem szkody majątkowej. Nie jest to jednak stanowisko jednoznaczne. W 2009 r. Sąd Najwyższy uznał, że urząd gminy nie prowadzi działalności gospodarczej, lecz nowsze interpretacje wskazują na hybrydowy charakter działań inwestycyjnych.

### Odpowiedzialność cywilna

Mniej widoczna, ale równie realna, jest odpowiedzialność cywilna. Występuje ona w dwóch wariantach:

**Deliktowa** (z czynu niedozwolonego) – bazuje na art. 415 K.c., który stanowi, że „kto z winy swojej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia”. W kontekście zamówień może chodzić o sytuacje, gdy decyzje kierownika wyrządziły szkodę wykonawcy (np. nieuzasadnione odrzucenie oferty) albo inwestorowi (przyznanie kontraktu niezdolnej firmie), a sąd cywilny nakłada obowiązek naprawienia szkody.

**Kontraktowa** – wynika z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania; podstawą jest art. 471 K.c., który zobowiązuje dłużnika do naprawienia szkody, jeśli nie wykaże, że niewykonanie lub nienależyte wykonanie było wynikiem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności. W zamówieniach dotyczy to na przykład sytuacji, gdy zamawiający niewłaściwie realizuje umowę lub wprowadza niezgodne z umową zmiany.

W praktyce kierownik zamawiający odpowiada cywilnie „pośrednio” – jako osoba reprezentująca jednostkę, która jest stroną umowy. Może jednak ponosić odpowiedzialność regresową wobec jednostki za świadome lub rażąco niedbałe działania.





## Między paragrafem a praktyką – dylematy kierownika

Ramy prawne wydają się przejrzyste, ale codzienność jest pełna szarości. Kierownik zamawiającego porusza się pomiędzy literalną wykładnią przepisów a oczekiwaniami przełożonych, polityków, mediów i lokalnej społeczności. Jeszcze przed ogłoszeniem przetargu trzeba ustalić wartość zamówienia i opisać przedmiot.

Komentarze prawnicze podkreślają, że kierownik nie może „w ciemno” przyjmować wyceny projektanta; musi ją zweryfikować i w razie wątpliwości zlecić dodatkowe oszacowania. W jednym z postępowań GKO uznała, że kierownik, który przyjął zawyżoną wartość robót bez weryfikacji, naruszył dyscyplinę – to on zatwierdził kwotę w dokumentach.

Podobnie jest z opisem przedmiotu zamówienia: w chwili podpisania specyfikacji projekt przygotowany przez pracowników staje się oficjalnym dokumentem. Odpowiedzialność za ewentualne błędy w opisie spada na kierownika, ponieważ dopiero jego akceptacja nadaje specyfikacji moc prawną.

Kolejna pułapka to zarządzanie czasem. RIO wrocławska wykazała, że częstym naruszeniem jest brak przedłużenia terminu związania ofertą, gdy ocena trwa dłużej niż planowano. W innych przypadkach zaniechano odbioru zabezpieczenia należytego wykonania przed podpisaniem umowy, co doprowadziło do strat po niewykonaniu kontraktu.

Zdarza się, że pod presją terminów wybiera się tryb negocjacji z wolnej ręki bez spełnienia przesłanek ustawowych; to klasyczny przykład naruszenia, który prowadzi do odpowiedzialności zarówno finansowej, jak i administracyjnej.

Praktyka orzecznicza idzie jeszcze dalej, rozszerzając odpowiedzialność kierownika. Jak zauważa Diana Krawiec w prawniczym kwartalniku Palestra, komisje orzekające przyjmują zasadę, że kierownik jest niemal zawsze sprawcą deliktu finansowego. Jeżeli pracownik popełni błąd, komisja często uznaje, że kierownik albo „wydał polecenie”, albo „nie dopełnił nadzoru”. Autorka krytykuje takie podejście, wskazując, że ustawa o dyscyplinie finansów publicznych nie odwołuje się wprost do ustawy o finansach publicznych ani o rachunkowości; nie powinna zatem prowadzić do domniemanego współsprawstwa kierownika we wszystkich przypadkach. Ta krytyka wprowadza ważną refleksję: zbyt szeroka interpretacja odpowiedzialności może demotywować i zniechęcać do podejmowania odważnych decyzji, paradoksalnie obniżając jakość zamówień.

## Odpowiedzialność administracyjna

Pzp wprowadza osobną ścieżkę administracyjną. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych może nałożyć na zamawiającego karę pieniężną za naruszenie przepisów dotyczących m.in. trybów negocjacji bez ogłoszenia, obowiązku publikacji ogłoszeń, zawarcia umowy bez stosowania ustawy czy wprowadzenia do umowy niedozwolonych zmian. Decyzję prezesa można zaskarżyć do sądu administracyjnego, lecz nałożona kara staje się dochodem budżetu państwa. Chociaż kara administracyjna obciąża jednostkę, w praktyce jej źródłem jest konkretne działanie lub zaniechanie kierownika.

## Odpowiedzialność pracownicza

Na koniec – odpowiedzialność wynikająca z Kodeksu pracy. Kierownik jest pracodawcą albo osobą kierującą pracownikami i może wydawać polecenia służbowe.

Szkoleniowcy podkreślają, że polecenia mogą być ustne lub pisemne, lecz muszą być zgodne z prawem; pracownik nie może odmówić wykonania legalnego polecenia, ale ma prawo odmówić polecenia niezgodnego z prawem.

Pracownik, który wyrządzi szkodę w majątku pracodawcy, odpowiada wobec niego na podstawie art. 114–122 Kodeksu pracy, co potwierdzają eksperci w dyskusjach branżowych. Próby przeniesienia całej odpowiedzialności za postępowanie na podwładnego poprzez umowę są co najmniej wątpliwe; przywołany ekspert zauważył, że nawet pisemne powierzenie nie zdejmuje odpowiedzialności z kierownika, który nadal podlega reżimowi ustawy o dyscyplinie finansów publicznych.

## Perspektywa systemowa – skutki dla administracji i rynku

Duża odpowiedzialność kierowników zamawiających to miecz obosieczny. Z jednej strony jest gwarancją, że decyzje o wydatkowaniu publicznych pieniędzy zapadają w warunkach przejrzystości i z pełną świadomością konsekwencji. Z drugiej – rodzi zjawisko „paraliżu decyzyjnego”: szefowie wolą przeprowadzać przetargi w najbardziej zachowawczy sposób, nawet kosztem innowacyjnych rozwiązań. Skutkiem mogą być przetargi „na przeczekanie” albo rezygnacja z inwestycji z obawy przed błędem.

System nie zawsze zapewnia kierownikom dostateczne wsparcie. W mniejszych gminach zespół ds. zamówień liczy kilka osób, a do sporządzenia specyfikacji, zapytań i raportów brakuje czasu i narzędzi. Mimo rosnącej cyfryzacji proces jest wciąż formalistyczny, a dokumenty muszą być nie tylko poprawne merytorycznie, lecz także zgodne z rygorystycznymi procedurami. Wśród urzędników rośnie poczucie, że za każdy drobny błąd – jak brak daty czy niewłaściwy wzór pisma – grozi im postępowanie dyscyplinarne.

Czy rozwiązaniem jest dalsze zaostrzenie przepisów? Nie brakuje głosów, że prawo powinno wyraźniej różnicować odpowiedzialność kierownika w zależności od rodzaju naruszenia i stopnia zawinienia, uwzględniając realia funkcjonowania jednostek. „Sprawstwo polecające” powinno dotyczyć sytuacji, gdy kierownik faktycznie nakazał niezgodne z prawem działanie, a nie każdej pomyłki pracownika. Równocześnie rośnie znaczenie szkoleń i profesjonalizacji kadr – to nie przypadek, że Urząd Zamówień Publicznych i NIK regularnie publikują poradniki i raporty, a rynek szkoleniowy kwitnie.

## Zakończenie

Historia polskich zamówień publicznych to opowieść o poszukiwaniu równowagi między kontrolą a zaufaniem. Kierownik zamawiającego jest w niej głównym bohaterem – strażnikiem prawa, menedżerem, czasem kozłem ofiarnym. Z jednej strony przepisy muszą chronić publiczne pieniądze przed korupcją i niegospodarnością; z drugiej – nie mogą zamienić funkcji kierownika w pole minowe, na którym każdy krok grozi wybuchem. Między literą ustawy a praktyką istnieje przestrzeń, w której rozgrywa się życie tysięcy urzędników i wykonawców.

**Od jakości tej przestrzeni zależy, czy polskie zamówienia będą polem innowacji i inwestycji, czy labiryntem pułapek.**

## Źródła

Krawiec D., Odpowiedzialność „absolutna” kierownika jednostki sektora finansów publicznych – uwagi krytyczne do praktyki orzeczniczej... (Palestra 2015)

Makowski. M, Nadużycie służbowe w zamówieniach publicznych i odpowiedzialność kierownika zamawiającego (Czarny & Czerwone, 2024)

Raporty Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 2024 r. – wykaz naruszeń w postępowaniach

Ustawa z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2023 poz. 1605, ze zm.).  
Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. 2021 poz. 289, ze zm.) – art. 4, art. 19, art. 31

Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny – art. 415, art. 471  
Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy – art. 114–122 (odpowiedzialność materialna pracowników).

Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny – art. 23, art. 296.

WPrzetargach – artykuły: „Kierownik zamawiającego w komisji przetargowej” i „Odpowiedzialność kierownika zamawiającego i projektanta za ustaloną wartość zamówienia”

Zamówienia publiczne – 2021 – broszura CPS „Dialog” (definicje odpowiedzialności cywilnej)  
Zastrzeżyński M., Wydanie pracownikowi polecenia służbowego naruszającego przepisy Pzp (2025)

