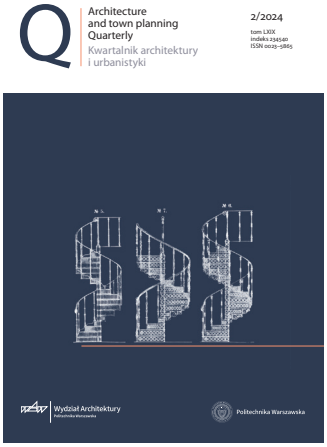
Architecture
and town planning
Quarterly
Kwartalnik architektury
i urbanistyki



Przemysław Szustakiewicz, *Dostęp do dokumentów z konkursu (m.in. w dziedzinie architektury i urbanistyki) przeprowadzanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych*, „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki”, t. LXIX, 2024, z. 1, s. 27–33

Przemysław Szustakiewicz, *Access to Documents from Competitions (including in the Field of Architecture and Town Planning) Conducted Pursuant to the Provisions of the Act of 11 September 2019 – Public Procurement Law*, "Architecture and Town Planning Quarterly", vol. LXIX, 2024, no. 1, pp. 27–40 [English version pp. 34–40]

DOI: 10.17388/WUT.2026.0014.ARCH

Artykuł dostępny na licencji Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0
This article is available under a Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0 license

Dostęp do dokumentów z konkursu (m.in. w dziedzinie architektury i urbanistyki) przeprowadzanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych[1]

Przemysław Szustakiewicz, prof. dr hab.
Katedra Prawa Administracyjnego, Prawa Konstytucyjnego i Prawa Pracy
Uczelnia Łazarskiego

Przemysław Szustakiewicz, Prof. DSc
Department of Administrative Law, Constitutional Law and Labour Law
Lazarski University

Streszczenie

Artykuł dotyczy zasad dostępu do dokumentów powstających w ramach konkursu prowadzonego na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych (P.z.p.) oraz relacji tych regulacji do ustawy o dostępie do informacji publicznej. W opracowaniu wskazano, że dokumentacja dotycząca zamówień publicznych co do zasady mieści się w pojęciu informacji publicznej, ponieważ odnosi się do sposobu gospodarowania środkami publicznymi i realizacji zadań publicznych. Szczególną uwagę poświęcono jednak art. 328 ust. 3 P.z.p., który wprowadza odrębne zasady udostępniania prac konkursowych i opracowań studialnych. Przepis ten, jako regulacja szczególna, ogranicza dostęp wyłącznie do prac nagrodzonych, z poszanowaniem praw autorskich ich twórców, natomiast nie może być interpretowany rozszerzająco jako wyłączający jawność całej dokumentacji konkursowej. W artykule podkreślono również, że podmiotem zobowiązanym do rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej jest zawsze zamawiający, a nie sąd konkursowy, który pełni jedynie funkcję pomocniczą w procedurze konkursowej.

Słowa kluczowe konkurs | prace architektoniczne | prace urbanistyczne | zamówienia publiczne | dostęp do informacji publicznej

Konkurs, przeprowadzany na podstawie przepisów rozdziału 3 działu IV ustawy Prawo zamówień publicznych (P.z.p.), jest narzędziem prawnym, za pomocą którego podmioty zobowiązane do dokonywania zakupów w trybie zamówień publicznych wyłaniają m.in. najlepsze projekty architektoniczne lub urbanistyczne, mające służyć realizacji publicznych inwestycji. Jak bowiem stanowi art. 325 ust. 1 P.z.p. „zamawiający może zorganizować konkurs w celu wyboru pracy konkursowej o charakterze twórczym, dotyczącej, w szczególności planowania przestrzennego, projektowania urbanistycznego, projektowania architektonicznego, projektowania

[1] Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2026 poz. 793 ze zm.; dalej P.z.p.

architektoniczno-budowlanego, przetwarzania danych, projektowania z zakresu informatyki oraz zamierzenia innowacyjnego". Konkurs jest zatem „procedurą, której celem jest uzyskanie przez zamawiającego opracowania dotyczącego planowania przestrzennego, projektowania urbanistycznego, architektonicznego – budowlanego (…). Bezpośrednim rezultatem konkursu ma być np. opracowanie koncepcji zagospodarowania przestrzeni publicznej (koncepcji architektonicznej, urbanistycznej, koncepcji wystawy itp.), natomiast dalszym następstwem może być udzielenie zwycięskiemu autorowi zamówienia na usługę polegającą na przekształceniu jego koncepcji w projekt budowalny. W tego typu opracowaniach zmawiający, dokonując wyboru nie powinien kierować się typowymi kryteriami przetargowymi, zwłaszcza ceną, lecz walorami estetycznymi, artystycznymi, oryginalnością zaproponowanego rozwiązania"[2]. Konkurs nie polega na dowolnym, autorytatywnym działaniu zamawiającego, ponieważ jest „procedurą". Zamawiający jest więc zobowiązany działać w sposób uregulowany w przepisach P.z.p., określających zasady przeprowadzania tego postępowania. Fakultatywność postępowania zamawiającego ograniczona jest jedynie do wyboru tej formy wyłonienia autora danej koncepcji lub projektu oraz ustalenia kryteriów wskazania zwycięzcy, choć i te warunki powinny być zgodne z ustanawianymi w rozdziale 2 działu I P.z.p. zasadami zamówień publicznych (np. zasadą uczciwej konkurencji lub zasadą równości) oraz, oczywiście, jego potrzebami i środkami, jakimi dysponuje. Natomiast przebieg postępowania i reguły pracy powołanej przez zamawiającego dla oceny złożonych prac komisji konkursowej są dokładnie określone w P.z.p.

Konkursy, w tym przede wszystkim konkursy na prace architektoniczne lub urbanistyczne, przeprowadzane na podstawie przepisów rozdziału 3 działu IV P.z.p., naturalnie wzbudzają zainteresowanie społeczeństwa. Zwykle bowiem dotyczą ważnych z punktu widzenia społecznego elementów zagospodarowania publicznej przestrzeni, a na nagrody i późniejsze inwestycje są przeznaczone znaczne środki, pochodzące z publicznego budżetu. Stąd zarówno sami zamawiający, jak i komisje konkursowe, są podmiotami, do których osoby zainteresowane zwracają się z wnioskami o udzielenie informacji o rozstrzyganym konkursie. Zainteresowani powołują się we wnioskach na określone w art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[3] prawo dostępu do informacji publicznej. Prawodawca, określając w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP uprawnienie dla obywateli w zakresie uzyskania danych uznał, że „u podstaw prawa dostępu do informacji publicznej jako prawa politycznego leżą wartości leżące również u podstaw sprawowania władzy w ustroju państwa, wśród których istotną pozycję zajmuje jawność"[4]. Konstytucja RP w art. 1 określa, że Polska jest dobrem wszystkich obywateli, a w art. 4 statuuje zasadę suwerenności Narodu, wedle której to wszyscy Polacy sprawują władze w swoim Państwie. Aby te zasady były realizowane, koniecznym jest jednak czynny, a nie bierny udział

---

2 M. Lubiszewski, *Prawo zamówień publicznych*, Warszawa 2023, s. 242.

3 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483 ze zm.

4 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 18 czerwca 2026 r, sygn. akt III OSK 207/26 wraz z przytoczonym w nim orzecznictwem, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA).

całego społeczeństwa w sprawowaniu władzy. Narzędziem służącym urzeczywistnieniu tych zasad jest „powszechny, szeroki dostęp do informacji publicznej, stanowiąc niezbędną przesłankę zaistnienia społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie – urzeczywistnienia demokratycznych zasad funkcjonowania władz publicznych. Umożliwia efektywną kontrolę obywatelską działań podejmowanych przez organy władzy publicznej, wpływa na transparentność, czyli uczciwość i legalność procedur”[5]. Dostęp do informacji publicznej stanowi zatem ważny instrument budowania społeczeństwa obywatelskiego, które dzięki zdobywaniu informacji o funkcjonowaniu podmiotów wykonujących publiczne zadania wyrabia sobie opinię o faktycznym stanie „spraw publicznych” i może podejmować racjonalne decyzje wyborcze. Postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej oraz szczegółowy zakres danych, które powinny być udostępniane został określony w Ustawie z dnia 6 września 2001 r o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.)[6]. Ustawa, mimo pięciu już lat jej obowiązywania[7], budzi szereg wątpliwości, szczególnie na styku z innymi aktami prawnymi, takim jak P.z.p.[8] Dotyczy do szczególnie tak skomplikowanego postępowania jak konkurs. Dlatego warto przyjrzeć się kwestii dostępu do danych z konkursu.

Na wstępie wskazać warto, że nie budzi wątpliwości, iż dane związane z zamówieniami publicznymi mieszczą się w definicji informacji publicznej statuowanej w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., bowiem „wniosek o udostępnienie informacji publicznej nakierowany jest na uzyskanie informacji dotyczącej majątku publicznego. Wszystkie wnioskowane dokumenty, a to faktury, rachunki, zlecenia wykonania określonych robót budowlanych, dokumentacja odzwierciedlająca przebieg postępowania nakierowanego na wyłonienie najbardziej korzystnej oferty wykonania robót budowlanych lub remontowych, czy też dokumenty w postaci notatek służbowych, mocą których odstępowano od ogólnych reguł udzielania zamówienia publicznego są nakierowane na zapoznanie się, najogólniej ujmując, ze stanem majątku publicznego, który materializował się w bardziej szczegółowych czynnościach obejmujących sposób gospodarowania środkami publicznymi w postaci ich wydatkowania na wykonanie zamówienia publicznego. Przebieg procedury wyłaniania wykonawcy (tj. procedury udzielania zamówienia publicznego), określenie reguł, które przemówiły za wyborem konkretnej oferty, a następnie przebieg realizacji prac objętych zamówieniem publicznym oraz ich zapłaty, objąć należy szeroką kategorią językową informacji o majątku publicznym, obejmującym majątek gminny. Nie może zatem być wątpliwości, iż zastosowanie dyrektyw językowych wykładni przepisu art. 6 ust. 1 pkt 5c u.d.i.p., a przy określonych założeniach (jeśli traktujemy niezapłacone zamówienie publiczne w kategorii długu publicznego) również art. 6 ust. 1 pkt 5f u.d.i.p.,

---

5 M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP Art. 61, 62*, Warszawa 2020, s. 35.

6 Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2022 poz. 902 ze zm.; dalej u.d.i.p.

7 Oraz niemal dwudziestu lat obowiązywania podobnych uregulowań, określonych uchyloną obecnie ustawą z 2004 roku (Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2004 Nr 19. poz. 177).

8 Por. M. Pleban, *Dostęp do informacji publicznej w kontekście zamówień publicznych, analiza orzecznictwa, wyzwania interpretacyjne, prognozy na przyszłość*, w: W. Dzierżanowski, P. Szustakiewicz, B. Kotowicz, *Wokół zamówień publicznych. Międzygałęziowe interakcje prawne*, Warszawa 2002, s. 113–126.

prowadzi do stwierdzenia, że wniosek w tej sprawie dotyczył informacji publicznej”[9]. Zamówienia publiczne jako środek wydatkowania publicznych pieniędzy mieszczą się w pojęciu „majątku publicznego”, który w art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. jest jednoznacznie określony jako informacja publiczna.

Wątpliwości może jednak budzić stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej wobec informacji z zamówienia publicznego, w tym bowiem przedmiocie „kluczowe znaczenie dla określenia relacji między przepisami ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, a u.d.i.p. ma art. 18 ust. 1 P.z.p, który ustanawia generalną zasadę jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Co prawda brak jest w ustawie P.z.p bezpośredniego odesłania do u.d.i.p., jednakże w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. podkreślono, iż przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych aktów określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Oznacza to, że regulację u.d.i.p. należy stosować w przypadku zapytania dotyczącego zamówienia publicznego, natomiast tylko w zakresie, w jakim w P.z.p. nie określono innych reguł postępowania”[10]. Zasadą jest zatem, że w sytuacji, w której Prawo zamówień publicznych nie przewiduje odrębnych reguł udostępnienia danych do ich ujawnienia, stosuje się przepisy u.d.i.p. Natomiast, gdy P.z.p. określa kwestie ujawnienia w odrębny sposób niż ustawa o dostępie do informacji publicznej – zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. jej przepisy stanowią *lex specialis*[11] wobec ogólnych przepisów o informacji publicznej. Tak więc „w przypadku, gdy dojdzie do kolizji w zakresie unormowania zasad i trybu dostępu do informacji publicznej i innych ustaw, to zgodnie z wolą ustawodawcy ustawa o dostępie do informacji publicznej nie będzie miała pierwszeństwa”[12].

Wydaje się, że takim przepisem, gdy chodzi o konkurs, jest art. 328 ust. 3 P.z.p., wedle którego „zamawiający udostępnia wyłącznie nagrodzone prace konkursowe oraz opracowania studialne, na podstawie których wykonano te prace, od chwili przekazania zawiadomienia, o którym mowa w art. 354. Sposób udostępnienia nagrodzonych prac konkursowych i opracowań studialnych zamawiający określa z uwzględnieniem przepisów dotyczących ochrony praw autorskich”. Powyższe rozwiązanie oznacza, że „przepis, wskazując na prace podlegające udostępnieniu, eliminuje z udostępniania prace nienagrodzone. Przyznanie dowolnej nagrody zobowiązuje do udostępnienia pracy. Udostępnienie musi obejmować co najmniej pełny dostęp do treści pracy dla uczestników konkursu, gdyż tylko w ten sposób może być respektowane prawo do korzystania ze środków ochrony prawnej. Co do pozostałych osób – zamawiający może ustalić sposób udostępniania prac. Nie może jednak ograniczyć zakresu podawanych informacji (z zastrzeżeniem ochrony informacji

---

9 Wyrok NSA z dnia 3 marca 2026 r., sygn. akt III OSK 1529/25, LEX nr 4036839.

10 A. Płusa, *Granice jawności postępowania o udzielnie zamówienia publicznego – analiza orzecznictwa i doktryny*, w: W. Dzierżanowski, P. Szustakiewicz, B. Kotowicz, *Wokół zamówień publicznych. Międzygałęziowe interakcje prawne*, Warszawa 2026, s. 130.

11 *Lex specialis* (łac.) – zasada, wedle której akt prawny regulujący określone działanie w sposób szczegółowy ma pierwszeństwo stosowania przed aktem prawnym regulującym to działanie w sposób ogólny.

12 J. Wyporska-Frankiewicz, Komentarz do art. 1, w: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023, s. 53.

ustawowo chronionych). Udostępnieniu podlega więc cała praca, a jedynie metody udostępnienia mogą zostać ustalone przez zamawiającego”[13]. W okresie trwania konkursu nie są ujawniane żadne prace konkursowe, jednak z chwilą przekazania zawiadomienia o wynikach konkursu zamawiający udostępnia nagrodzone prace konkursowe i opracowania studialne. Natomiast w ogóle nie podlegają ujawnieniu pozostałe prace złożone podczas konkursu. Rozwiązanie takie ma służyć zachęceniu większej ilości podmiotów do uczestnictwa w konkursach, bowiem „jedną z istotnych zidentyfikowanych w procesie przygotowywania P.z.p., barier zniechęcających autorów (twórców) do wzięcia udziału w konkursach ogłaszanych na podstawie P.z.p. z 2004 r. była praktyka zamawiających polegająca na powszechnym udostępnianiu prac biorących udział w konkursie (także tych, które nie zostały nagrodzone) innym uczestnikom. W okolicznościach, gdy każda praca ma charakter twórczy i ze swojej istoty zawiera rozwiązanie autorskie, powszechny dostęp do takiej pracy innych autorów (nierzadko konkurentów) nie jest pożądany”[14]. Ustawodawca wyłączył zatem możliwość ujawnienia przez zamawiającego wszystkich złożonych podczas konkursu prac po to, aby chronić interesy autorów prac nie nagrodzonych przed nieuczciwą konkurencją ze strony innych twórców, którzy, zapoznając się z ich pomysłami, mogliby je wykorzystać. Rozwiązanie takie jest oczywiste, jawność postępowania konkursowego nie może prowadzić do sytuacji, w której prawa (szczególnie zaś prawa autorskie) twórców biorących w nim udział zostaną naruszone. Z kolei, gdy chodzi o nagrodzone prace konkursowe i opracowania studialne „zamawiający obowiązany jest do udostępnienia nagrodzonych prac konkursowych i opracowań studialnych w sposób uwzględniający przepisy dotyczące ochrony praw autorskich. Powinien zatem zadbać o należyte oznaczenie autorów udostępnianych prac, a także poinformowanie podmiotu, któremu udostępniana jest praca, o tym, że prace chronione są prawami autorskimi”[15]. Udostępniając prace zwycięzców zmawiający nie może tego robić w sposób nieograniczony. W tym zakresie jest on bowiem zobowiązany do przestrzegania ich uprawnień wynikających z prawa autorskiego.

Należy jednak podkreślić, że art. 328 ust. 3 P.z.p. nie oznacza, że dokumentacja z konkursu w ogóle nie podlega ujawnieniu w trybie statuowanym w u.d.i.p., ponieważ „ograniczenie udostępniania prac konkursowych i opracowań studialnych, jako odstępstwo od zasady jawności, musi podlegać ścisłej wykładni”[16]. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego jednoznacznie określa, że wyłączenia z zakresu przedmiotowego i podmiotowego u.d.i.p. należy wykładać w sposób ścisły[17]. Niedopuszczalnym jest zatem rozszerzanie wyłączeń spod obowiązywania u.d.i.p., bowiem doprowadziłoby do sytuacji, w której statuowane w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP polityczne prawo dostępu do

---

13 W. Dzierżanowski, Komentarz do art. 328, w: Ł. Jaźwiński et al., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 802–804.

14 *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. H. Nowak, M. Winiarz, Warszawa 2021, s. 914.

15 J. Jarnicka, Komentarz do art. 325–332, w: M. Jaworska, D. Grześkowiak-Stojek, J. Jarnicka, A. Matusiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. 7, red. M. Jaworska, Warszawa 2026, s. 875–886.

16 W. Dzierżanowski, op. cit.

17 Por. Uchwała NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 8/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 38., wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2026 r., sygn. akt III OSK 1258/25, LEX nr 4091020.

informacji publicznej byłoby ograniczone na podstawie tylko wykładni prawa. Uznać zatem należy, że pozostała dokumentacja wytworzona podczas konkursu podlega ujawnieniu w trybie określonym w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Brak obowiązku udostępnienia prac konkursowych i opracowań studialnych na podstawie u.d.i.p. nie oznacza, że gdy został złożony wniosek ich udostępnienie, podmiot, w którym te dokumenty się znajdują, może go pominąć i na niego nie odpowiadać. W tym wypadku powinien w terminie określonym w art. 13 u.d.i.p[18] odpowiedzieć wnioskodawcy, że żądane dokumenty na podstawie art. 1 ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 328 ust. 3 P.z.p nie podlegają udostępnieniu. Taka odpowiedź jest również ważna dla wnioskodawcy, gdyż wskazuje, że nie może on otrzymać żądanych danych oraz otrzymuje powody ich nieudostępnienia.

W sprawach z zakresu dostępu do informacji z konkursu pewien kłopot może sprawiać określenie, kto jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia danych – zamawiający czy też sąd konkursowy. W tym zakresie jednak, nawet gdy wniosek jest wprost zaadresowany do sądu konkursowego, pomiotem zobowiązanym będzie zawsze zamawiający. Sąd konkursowy w świetle przepisów oddziału 3 rozdziału 4 działu IV P.z.p „pełni podobną rolę do komisji przetargowej w postępowaniu o udzielenie zamówienia i tak samo jak komisja powoływany jest przez kierownika zamawiającego, który określa jego sposób działania, tryb pracy oraz rolę poszczególnych członków. O tym, kto wchodzi w skład sądu konkursowego, również decyduje kierownik zamawiającego, który powołuje poszczególne osoby do jego składu, wybierając je spośród osób posiadających odpowiednią wiedzę i doświadczenie pozwalające na ocenę złożonych przez uczestników prac konkursowych”[19]. Sąd konkursowy jest całkowicie zależny w zakresie swego funkcjonowania od zamawiającego, nadto jego działanie ma charakter tymczasowy – jest powołany tylko na okres rozstrzygnięcia konkursu. Gospodarzem postępowania konkursowego jest zatem zamawiający, a sąd konkursowy ma w nim jedynie charakter pomocniczy. Stąd podmiotem zobowiązanym w zakresie odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej o konkursie zawsze będzie zamawiający.

Udostępnienie informacji publicznej z prac konkursu może wydawać się trudnym zagadnieniem. Istnieją bowiem niejako konkurujące ze sobą dwie ustawy – o dostępie do informacji publicznej i Prawo zamówień publicznych. Jednak bliższe przyjrzenie się tym regulacjom pozwala uznać, że nie jest to zagadnienie bardzo skomplikowane. Zasadą jest bowiem, że do wniosków o udostępnienie danych z postępowania konkursowego stosuje się przepisy u.d.i.p. z wyjątkiem dostępu do prac lub studiów, które nie zostały nagrodzone. W ich przypadku zgodnie z art. 328 ust. 3 P.z.p. przepisów o udostępnieniu informacji publicznej nie stosuje się. Podmiotem, który odpowiada za udostepnienia danych jest zaś zawsze zamawiający.

---

[18] Zgodnie z art. 13 u.d.i.p. podmiot zobowiązany udostępnia informację publiczną na wniosek bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku (ust. 1). Natomiast gdy informacja publiczna nie może być udostępniona w tym terminie, podmiot zobowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (ust. 2).

[19] A. Wiktorowski, Komentarz do art. 335, w: A. Gawrońska-Baran, E. Wiktorowska, P. Wójcik, A. Wiktorowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2026, s. 814.

Bibliografia

Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP Art. 61, 62*, Warszawa 2020

Dzierżanowski W., Komentarz do art. 328, w: Jaźwiński Ł., Dzierżanowski W., Stachowiak M., Jerzykowski J., Kittel M., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021

Jarnicka J., Komentarz do art. 325–332, w: Jaworska M., Grześkowiak-Stojek D., Jarnicka J., Matusiak A., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. 7, red. M. Jaworska, Warszawa 2026

Lubiszewski M., *Prawo zamówień publicznych*, Warszawa 2023

Pleban M., *Dostęp do informacji publicznej w kontekście zamówień publicznych, analiza orzecznictwa, wyzwania interpretacyjne, prognozy na przyszłość*, w: Dzierżanowski W., Szustakiewicz P., Kotowicz B., *Wokół zamówień publicznych. Międzygałęziowe interakcje prawne*, Warszawa 2002

Płusa A., *Granice jawności postępowania o udzielnie zamówienia publicznego – analiza orzecznictwa i doktryny*, w: Dzierżanowski W., Szustakiewicz P., Kotowicz B., *Wokół zamówień publicznych. Międzygałęziowe interakcje prawne*, Warszawa 2026

Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2026 poz. 793 ze zm.

Prawo zamówień publicznych. Komentarz, red. H. Nowak, M. Winiarz, Warszawa 2021

Uchwała NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 8/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 38

Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2022 poz. 902 ze zm.

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483 ze zm.

Wiktorowski A., Komentarz do art. 335, w: Gawrońska-Baran A., Wiktorowska E., Wójcik P., Wiktorowski A., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2026

Wyporska-Frankiewicz J., Komentarz do art. 1, w: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023, s. 53

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 18 czerwca 2026 r, sygn. akt III OSK 207/26 wraz z przytoczonym w nim orzecznictwem, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA)

Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2026 r., sygn. akt III OSK 1258/25, LEX nr 4091020

Wyrok NSA z dnia 3 marca 2026 r., sygn. akt III OSK 1529/25, LEX nr 4036839

Access to Documents from Competitions (including in the Field of Architecture and Town Planning) Conducted Pursuant to the Provisions of the Act of 11 September 2019 – Public Procurement Law[1]

Abstract

The article addresses the rules of access to documents generated within the framework of a competition conducted under the Public Procurement Law Act (PPL) and the relationship of these regulations to the Act on Access to Public Information. The paper points out that documentation concerning public procurement generally falls within the definition of public information, as it refers to the manner of managing public funds and executing public tasks. Particular attention, however, is devoted to Article 328 paragraph 3 of the PPL, which introduces separate rules for making competition entries and study papers available. As a special regulation, this provision limits access solely to awarded entries, respecting the copyrights of their creators; it cannot, however, be interpreted broadly to exclude the transparency of the entire competition documentation. The article also highlights that the entity obliged to examine requests for access to public information is always the contracting authority, rather than the competition jury, which merely performs an auxiliary function in the competition procedure.

Keywords competition | architectural entries | town planning entries | public procurement | access to public information

A competition, conducted pursuant to the provisions of Chapter 3 of Division IV of the Public Procurement Law Act (PPL), is a legal instrument by means of which entities obliged to make purchases under the public procurement procedure select, *inter alia*, the best architectural or town planning designs intended to serve the implementation of public investments. Indeed, as stipulated in Article 325 paragraph 1 of the PPL, 'the contracting authority may organise a competition in order to select a creative competition entry concerning, in particular, spatial planning, town planning, architectural design, architectural and structural design, data processing, information technology design, and innovative undertakings.' A competition is therefore 'a procedure aimed at enabling the contracting authority to obtain a study paper concerning spatial planning, town planning, architectural and structural design (…). The direct result of the competition is to be, for example, the development of a concept for the management of public space (an architectural concept, a town planning concept, an exhibition concept, etc.), whereas a further consequence may be the award of a service contract to the winning author, consisting in converting their concept into a construction design. In this type of study paper, the contracting authority, when making a choice, should not be guided by typical tender criteria, especially price, but rather by the aesthetic and

[1] Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2026 poz. 793 ze zm. [Public Procurement Law, Journal of Laws of 2026, item 793, as amended]; hereinafter referred to as PPL [Polish: P.z.p.].

artistic merits, as well as the originality of the proposed solution.'[2] A competition does not rely on arbitrary or authoritative action by the contracting authority, as it constitutes a 'procedure.' The contracting authority is thus obliged to act in a manner regulated by the provisions of the PPL, which specify the rules for conducting these proceedings. The discretionary power of the contracting authority is limited solely to choosing this form of selecting the author of a given concept or design, as well as establishing the criteria for indicating the winner, although these conditions should also comply with the principles of public procurement laid down in Chapter 2 of Division I of the PPL (e.g. the principle of fair competition or the principle of equality) and, naturally, with its needs and available resources. On the other hand, the course of the proceedings and the working rules of the competition jury appointed by the contracting authority to evaluate the submitted entries are precisely defined in the PPL.

Competitions, including primarily competitions for architectural or town planning entries conducted under the provisions of Chapter 3 of Division IV of the PPL, naturally arouse public interest. This is because they usually concern elements of public space management that are significant from a social point of view, and substantial funds originating from the public budget are allocated for prizes and subsequent investments. Hence, both the contracting authorities themselves and the competition juries are entities to which interested persons address requests for information regarding the competition being decided. In their requests, interested parties invoke the right of access to public information specified in Article 61 paragraph 1 of the Constitution of the Republic of Poland.[3] The legislature, in defining in Article 61 paragraph 1 of the Polish Constitution the entitlement of citizens to obtain data, considered that 'at the foundation of the right of access to public information as a political right lie values that also underpin the exercise of power in the system of the state, among which transparency occupies an essential position.'[4] Article 1 of the Constitution of the Republic of Poland specifies that Poland is the common good of all citizens, and Article 4 establishes the principle of the sovereignty of the Nation, according to which all Poles exercise power in their State. For these principles to be realised, however, the active, rather than passive, participation of the entire society in the exercise of power is necessary. The tool serving the realisation of these principles is 'universal, broad access to public information, constituting a necessary prerequisite for the emergence of a civil society and, consequently, the realisation of democratic principles of the functioning of public authorities. It enables effective civic oversight of actions taken by public authority bodies, influencing transparency – that is, the fairness and legality of procedures.'[5] Access to public information thus constitutes an important instrument for building a civil society, which, by acquiring information on the functioning of entities performing public tasks, forms an opinion on the actual state of 'public affairs' and is thereby able to make rational electoral decisions. The procedure regarding the provision of public information and the detailed scope of data that should be disclosed are specified in the Act of 6 September 2001 on Access to Public Information (AAPI).[6] Despite having been in force for five

[2] M. Lubiszewski, *Prawo zamówień publicznych* [Public Procurement Law], Warszawa 2023, p. 242.

[3] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483 ze zm. [Act of 2 April 1997 – Constitution of the Republic of Poland, Journal of Laws of 1997, No. 78 item 483, as amended].

[4] Judgment of the Supreme Administrative Court (Naczelny Sąd Administracyjny – NSA) of 18 June 2026, case ref. III OSK 207/26 along with case law cited therein, Central Database of Administrative Court Decisions (CBOSA).

[5] M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP Art. 61, 62* [Commentary on the Constitution of the Republic of Poland: Art. 61, 62], Warszawa 2020, p. 35.

[6] Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2022 poz. 902 ze zm. [Act on Access to Public Information, Journal of Laws of 2022, item 902, as amended]; hereinafter referred to as AAPI.

years already,[7] the Act gives rise to a number of doubts, particularly at the intersection with other legal acts, such as the PPL.[8] This applies especially to a procedure as complex as a competition. It is therefore worth examining the issue of access to data from a competition.

At the outset, it is worth pointing out that there is no doubt that data related to public procurement falls within the definition of public information laid down in Article 1 paragraph 1 of the AAPI, given that 'a request for access to public information is aimed at obtaining information concerning public property. All requested documents, namely invoices, bills, orders for the performance of specific construction works, documentation reflecting the course of the procedure aimed at selecting the most advantageous offer for the performance of construction or renovation works, or documents in the form of official notes by virtue of which general rules of awarding a public contract were departed from, are aimed, most broadly speaking, at acquainting oneself with the state of public property, which materialised in more detailed actions encompassing the manner of managing public funds in the form of spending them on the execution of a public contract. The course of the procedure for selecting a contractor (i.e. the public procurement procedure), the determination of the rules that spoke in favour of choosing a specific offer, and subsequently the course of the implementation of the works covered by the public contract and their payment, must be included in the broad linguistic category of information on public property, including municipal property. There can therefore be no doubt that the application of linguistic directives of interpretation of the provision of Article 6 paragraph 1 point 5c of the AAPI, and under certain assumptions (if we treat an unpaid public contract in the category of public debt) also Article 6 paragraph 1 point 5f of the AAPI, leads to the finding that the request in this case concerned public information'.[9] Public procurement, as a means of spending public money, falls within the concept of 'public property,' which in Article 6 paragraph 1 point 5 of the AAPI is explicitly defined as public information.

Doubts, however, may arise regarding the application of the Act on Access to Public Information to information from public procurement, as in this subject matter 'crucial importance for determining the relationship between the provisions of the Act of 11 September 2019 – Public Procurement Law and the AAPI is held by Article 18 paragraph 1 of the PPL, which establishes the general principle of the transparency of public procurement proceedings. Although there is no direct cross-reference in the PPL Act to the AAPI, Article 1 paragraph 2 of the AAPI emphasizes that the provisions of this Act do not prejudice the provisions of other acts specifying different rules and procedures for access to information that constitutes public information. This means that the regulation of the AAPI should be applied in the case of an inquiry concerning public procurement, but only to the extent that other rules of procedure are not specified in the PPL.'[10] The rule is therefore that where the Public Procurement Law does not provide for separate rules for making data

---

7 And almost twenty years of similar regulations defined by the currently repealed Act of 2004 (Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2004 Nr 19 poz. 177 [Act of 29 January 2004 – Public Procurement Law, Journal of Laws of 2004, No. 19, item 177]).

8 Cf. M. Pleban, *Dostęp do informacji publicznej w kontekście zamówień publicznych, analiza orzecznictwa, wyzwania interpretacyjne, prognozy na przyszłość* [Access to Public Information in the Context of Public Procurement: Case Law Analysis, Interpretative Challenges, Predictions for the Future], in: W. Dzierżanowski, P. Szustakiewicz, B. Kotowicz, *Wokół zamówień publicznych. Międzygałęziowe interakcje prawne* [Around Public Procurement: Interbranch Legal Interactions], Warszawa 2002, pp. 113–126.

9 Judgment of the Supreme Administrative Court (NSA) of 3 March 2026, case ref. III OSK 1529/25, LEX no. 4036839.

10 A. Płusa, *Granice jawności postępowania o udzielnie zamówienia publicznego – analiza orzecznictwa i doktryny* [Limits of Transparency in Public Procurement Proceedings: Analysis of Case Law and Doctrine], in: W. Dzierżanowski, P. Szustakiewicz, B. Kotowicz, *Wokół zamówień publicznych. Międzygałęziowe interakcje prawne* [Around Public Procurement: Interbranch Legal Interactions], Warszawa 2026, p. 130.

available for their disclosure, the provisions of the AAPI apply. On the other hand, when the PPL specifies matters of disclosure in a different manner from the Act on Access to Public Information – pursuant to Article 1 paragraph 2 of the AAPI its provisions constitute *lex specialis*[11] in relation to the general provisions on public information. Thus, 'in the event of a conflict regarding the regulation of the rules and procedures for access to public information between the AAPI and other acts, according to the intent of the legislature, the Act on Access to Public Information will not take precedence.'[12]

It appears that such a provision, as far as a competition is concerned, is Article 328 paragraph 3 of the PPL, according to which 'the contracting authority makes available exclusively awarded competition entries and study papers on the basis of which these entries were produced, from the moment of dispatching the notification referred to in Article 354. The manner of making awarded competition entries and study papers available is specified by the contracting authority taking into account the provisions on the protection of copyright.' The above solution means that 'the provision, by indicating the entries subject to disclosure, eliminates non-awarded entries from being disclosed. The granting of any award obliges the contracting authority to make the entry available. Disclosure must encompass at least full access to the content of the entry for competition participants, as only in this manner can the right to use legal protection measures be respected. As for other persons, the contracting authority may determine the manner of making entries available. It cannot, however, limit the scope of the information provided (subject to the protection of statutorily protected information). The entire entry is therefore subject to disclosure, and only the methods of disclosure may be determined by the contracting authority.'[13]

During the competition period, no competition entries are disclosed; however, upon dispatch of the notification of the competition results, the contracting authority makes available the awarded competition entries and study papers. Conversely, the remaining entries submitted during the competition are not subject to disclosure at all. Such a solution is intended to encourage a greater number of entities to participate in competitions, as 'one of the significant barriers identified in the process of drafting the PPL that discouraged authors (creators) from participating in competitions announced under the PPL of 2004 was the practice of contracting authorities consisting in the widespread disclosure of entries participating in the competition (including those that were not awarded) to other participants. In circumstances where every entry is of a creative nature and inherently contains an authorial solution, widespread access to such an entry by other authors (not infrequently competitors) is not desirable.'[14]

The legislature thus excluded the possibility of the contracting authority disclosing all entries submitted during the competition in order to protect the interests of the authors of non-awarded entries against unfair competition from other creators who, by acquainting themselves with their ideas, could make use of them. Such a solution is self-evident; the transparency of competition proceedings cannot lead to a situation where the rights (especially copyright) of the creators participating in it are infringed. In turn, as regards awarded competition entries and study papers, 'the contracting

[11] *Lex specialis* (Lat.) – a principle according to which a legal act regulating a specific activity in a detailed manner takes precedence in application over a legal act regulating that activity in a general manner.

[12] J. Wyporska-Frankiewicz, Commentary on Art. 1, in: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz* [Act on Access to Public Information: Commentary], ed. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023, p. 53.

[13] W. Dzierżanowski, Commentary on Art. 328, in: Ł. Jaźwiński et al., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz* [Public Procurement Law: Commentary], Warszawa 2021, pp. 802–804.

[14] *Prawo zamówień publicznych. Komentarz* [Public Procurement Law: Commentary], eds. H. Nowak, M. Winiarz, Warszawa 2021, p. 914.

authority is obliged to make awarded competition entries and study papers available in a manner that takes into account the provisions on the protection of copyright. It should therefore ensure the proper attribution of the authors of the entries made available, as well as inform the entity to whom the entry is made available that the entries are protected by copyright.'[15] In making the winners' entries available, the contracting authority cannot do so without restriction. In this respect, it is obliged to respect their rights deriving from copyright law.

However, it must be emphasized that Article 328 paragraph 3 of the PPL does not mean that the documentation from a competition is not subject to disclosure at all under the procedure laid down in the AAPI, given that 'the restriction on making competition entries and study papers available, as a departure from the principle of transparency, must be subject to strict interpretation.'[16] The case law of the Supreme Administrative Court unequivocally specifies that exceptions from the material and personal scope of the AAPI must be interpreted strictly.[17] Expanding the exclusions from the application of the AAPI is therefore impermissible, as it would lead to a situation where the political right of access to public information laid down in Article 61 paragraph 1 of the Constitution of the Republic of Poland would be restricted solely on the basis of legal interpretation. It must therefore be recognised that the remaining documentation generated during the competition is subject to disclosure under the procedure specified in the Act on Access to Public Information.

The absence of an obligation to make competition entries and study papers available under the AAPI does not mean that when a request for their provision has been submitted, the entity in possession of these documents may omit it and fail to respond to it. In this case, it should respond to the applicant within the period specified in Article 13 of the AAPI[18] stating that the requested documents are not subject to disclosure pursuant to Article 1 paragraph 2 of the AAPI in conjunction with Article 328 paragraph 3 of the PPL. Such a response is also important for the applicant, as it indicates that they cannot receive the requested data and provides them with the reasons for non-disclosure.

In cases concerning access to information from a competition, identifying the entity obliged to provide the data – the contracting authority or the competition jury – may present a certain difficulty. In this respect, however, even when a request is explicitly addressed to the competition jury, the obliged entity will always be the contracting authority. In the light of the provisions of Section 3 of Chapter 4 of Division IV of the PPL, the competition jury 'plays a role similar to that of the tender committee in procurement proceedings and, just like the committee, is appointed by the head of the contracting authority, who specifies its mode of operation, working procedure, and the role of individual members. Who is included in the composition of the competition jury is also decided by the head of the contracting authority, who appoints individual persons to its composition, selecting them from among individuals with appropriate knowledge and experience allowing for the evaluation of competition entries submitted by participants'.[19] The competition jury is

---

15 J. Jarnicka, Commentary on Art. 325–332, in: M. Jaworska, D. Grześkowiak-Stojek, J. Jarnicka, A. Matusiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz* [Public Procurement Law: Commentary], 7th ed., ed. M. Jaworska, Warszawa 2026, pp. 875–886.

16 W. Dzierżanowski, op. cit.

17 Cf. Resolution of the Supreme Administrative Court (NSA) of 9 December 2013, case ref. I OPS 8/13, ONSAiWSA 2014, no. 3, item 38; judgment of the Supreme Administrative Court (NSA) of 28 April 2026, case ref. III OSK 1258/25, LEX no. 4091020.

18 Pursuant to Article 13 of the u.d.i.p., the obliged entity makes public information available upon request without undue delay, but no later than within 14 days from the date of submission of the request (para. 1). However, when public information cannot be made available within this time limit, the entity obliged to make it available shall notify within this period of the reasons for the delay and of the time limit within which it will make the information available, no longer, however, than 2 months from the date of submission of the request (para. 2).

19 A. Wiktorowski, Commentary on Art. 335, in: A. Gawrońska-Baran, E. Wiktorowska, P. Wójcik, A. Wiktorowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz* [Public Procurement Law: Commentary], 2nd ed., Warszawa 2026, p. 814.

completely dependent in its functioning on the contracting authority; moreover, its operation is temporary in nature – it is appointed only for the period of deciding the competition. The host of the competition proceedings is therefore the contracting authority, and the competition jury plays merely an auxiliary role in them. Hence, the entity obliged to respond to a request for access to public information regarding a competition will always be the contracting authority.

The provision of public information from competition work may seem to be a difficult issue. This is because there are two, as it were, competing acts – the Act on Access to Public Information and the Public Procurement Law. However, a closer look at these regulations leads to the conclusion that this is not a very complicated matter. The general principle is that requests for access to data from competition proceedings are subject to the provisions of the AAPI, with the exception of access to entries or studies that have not been awarded. In their case, pursuant to Article 328 paragraph 3 of the PPL, the provisions on making public information available do not apply. The entity responsible for making data available, in turn, is always the contracting authority.

Bibliography

Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP Art. 61, 62* [Commentary on the Constitution of the Republic of Poland: Art. 61, 62], Warszawa 2020

Dzierżanowski W., Commentary on Art. 328, in: Ł. Jaźwiński, W. Dzierżanowski, M. Stachowiak, J. Jerzykowski, M. Kittel, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz* [Public Procurement Law: Commentary], Warszawa 2021

Jarnicka J., Commentary on Art. 325–332, in: M. Jaworska, D. Grześkowiak-Stojek, J. Jarnicka, A. Matusiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz* [Public Procurement Law: Commentary], 7th ed., ed. M. Jaworska, Warszawa 2026

Judgment of the Supreme Administrative Court (Naczelny Sąd Administracyjny – NSA) of 18 June 2026, case ref. III OSK 207/26 along with case law cited therein, Central Database of Administrative Court Decisions (CBOSA)

Judgment of the Supreme Administrative Court (Naczelny Sąd Administracyjny – NSA) of 28 April 2026, case ref. III OSK 1258/25, LEX no. 4091020

Judgment of the Supreme Administrative Court (Naczelny Sąd Administracyjny – NSA) of 3 March 2026, case ref. III OSK 1529/25, LEX no. 4036839

Lubiszewski M., *Prawo zamówień publicznych* [Public Procurement Law], Warszawa 2023

Pleban M., *Dostęp do informacji publicznej w kontekście zamówień publicznych, analiza orzecznictwa, wyzwania interpretacyjne, prognozy na przyszłość* [Access to Public Information in the Context of Public Procurement: Case Law Analysis, Interpretative Challenges, Predictions for the Future], in: W. Dzierżanowski, P. Szustakiewicz, B. Kotowicz, *Wokół zamówień publicznych. Międzygałęziowe interakcje prawne* [Around Public Procurement: Interbranch Legal Interactions], Warszawa 2002

Płusa A., *Granice jawności postępowania o udzielnie zamówienia publicznego – analiza orzecznictwa i doktryny* [Limits of Transparency in Public Procurement Proceedings: Analysis of Case Law and Doctrine], in: W. Dzierżanowski, P. Szustakiewicz, B. Kotowicz, *Wokół zamówień publicznych. Międzygałęziowe interakcje prawne* [Around Public Procurement: Interbranch Legal Interactions], Warszawa 2026

Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2026 poz. 793 ze zm. [Public Procurement Law, Journal of Laws of 2026, item 793, as amended]

Prawo zamówień publicznych. Komentarz [Public Procurement Law: Commentary], eds. H. Nowak, M. Winiarz, Warszawa 2021

Resolution of the Supreme Administrative Court (NSA) of 9 December 2013, case ref. I OPS 8/13, ONSAiWSA 2014, no. 3, item 38

Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2022 poz. 902 ze zm. [Act on Access to Public Information, Journal of Laws of 2022, item 902, as amended]

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483 ze zm. [Act of 2 April 1997 – Constitution of the Republic of Poland, Journal of Laws of 1997, No. 78, item 483, as amended]

Wiktorowski A., Commentary on Art. 335, in: A. Gawrońska-Baran, E. Wiktorowska, P. Wójcik, A. Wiktorowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz* [Public Procurement Law: Commentary], 2nd ed., Warszawa 2026

Wyporska-Frankiewicz J., Commentary on Art. 1, in: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz* [Act on Access to Public Information: Commentary], ed. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023