



Problemy w stosowaniu w zamówieniu klauzuli kraju producenta, ze względu na wymogi cyberbezpieczeństwa - przykłady

13 października 2026 r.

Wiesław Paluszyński PIIT

Plan Prezentacji



- ☐ Cele stosowania w zamówieniu ograniczeń: kraju dostawcy produktu, usługi lub kraju producenta
- ☐ Regulacje prawne w PZP dotyczące kraju pochodzenia
- ☐ Konsekwencje stosowania przepisów o kraju pochodzenia
- ☐ Przykład

Kryteria zastosowania klauzuli kraju pochodzenia



Historia finansowa dostawcy

Analiza stabilności finansowej dostawcy pozwala ocenić potencjalne ryzyka związane z płynnością i wypłacalnością.

Reputacja rynkowa

Reputacja dostawcy na rynku wpływa na wiarygodność i zaufanie klientów oraz partnerów biznesowych.

Zdolność realizacji zamówienia

Ocena możliwości dostawcy do terminowego i jakościowego wykonania zamówienia jest kluczowa dla minimalizacji ryzyka.

Przestrzeganie prawa i etyki

Dostawca musi spełniać normy prawne i etyczne, aby zapobiegać ryzykom prawnym i reputacyjnym.

Dla podmiotów kluczowych w rozumieniu Ustawy o Cyberbezpieczeństwie

Spełnienie warunków wynikających z analizy ryzyka i przepisów wykonawczych



Regulacje prawne w zamówieniach publicznych dotyczące kraju pochodzenia

Wymogi PZP

- Art. 16a. W zakresie objętym Porozumieniem Światowej Organizacji Handlu w sprawie zamówień rządowych lub innymi umowami międzynarodowymi gwarantującymi na zasadzie wzajemności i równości dostęp do rynku zamówień publicznych, których stroną jest Unia Europejska, zamawiający zapewnia wykonawcom pochodzącym z państw trzecich będących stronami tego porozumienia lub tych umów międzynarodowych oraz robotom budowlanym, dostawom i usługom pochodzącym z tych państw takie samo traktowanie jak traktowanie wykonawców pochodzących z państw członkowskich Unii Europejskiej oraz robót budowlanych, dostaw i usług pochodzących z państw członkowskich Unii Europejskiej

Wymogi PZP - 2

Art. 16b. 1. Zamawiający może określić w dokumentach zamówienia lub ogłoszeniu o zamówieniu, że:

1) o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się również wykonawcy, którzy prowadzą działalność gospodarczą oraz mają siedzibę albo miejsce zamieszkania w innych państwach niż państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz innych niż państwa będące stronami Porozumienia Światowej Organizacji Handlu w sprawie zamówień rządowych lub stronami innych umów międzynarodowych gwarantujących na zasadzie wzajemności i równości dostęp do rynku zamówień publicznych, których stroną jest Unia Europejska, zwanych dalej „państwami trzecimi niebędącymi stronami umów międzynarodowych”;

2) o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy wspólnie z wykonawcami pochodzącymi z państw trzecich niebędących stronami umów międzynarodowych;

3) wykonawcy mogą polegać na zdolnościach lub sytuacji podmiotów udostępniających zasoby, o których mowa w art. 118 ust. 1, pochodzących z państw trzecich niebędących stronami umów międzynarodowych;

Wymogi PZP - 3

4) wykonawcy mogą powierzyć wykonanie części zamówienia podwykonawcom pochodzącym z państw trzecich niebędących stronami umów międzynarodowych;

5) podwykonawcy mogą powierzyć wykonanie części zamówienia dalszym podwykonawcom pochodzącym z państw trzecich niebędących stronami umów międzynarodowych.

2. Zamawiający, w odniesieniu do wykonawców pochodzących z państw trzecich niebędących stronami umów międzynarodowych lub robót budowlanych, dostaw i usług pochodzących z tych państw, może określić warunki zamówienia mniej korzystne niż w odniesieniu do wykonawców pochodzących z państw, o których mowa w art. 16a, lub robót budowlanych, dostaw i usług pochodzących z tych państw.

Problem z ustaleniem Kraju Pochodzenia

❑ uczestnicy postępowań często podnoszą:

Wyroki TSUE w sprawach C-652/22 Kolin i C-266/22 Qingdao dotyczą przede wszystkim dostępu wykonawców z nieobjętych umowami państw trzecich do unijnego rynku zamówień. Nie ustanawiają metodologii przypisywania państwa pochodzenia każdej warstwie sprzętu i oprogramowania oferowanego przez polskiego wykonawcę, nie tworzą kategorii „produktu według jurysdykcji producenta” i nie nakazują progu zerowego. Nie zwalniają więc z oceny zaskarżonych zapisów według art. 16, 17 i 99 Pzp.

Dodatkowe wymagania uczestników postępowania

- ❑ Zakaz pochodzenia działa inaczej: eliminuje produkt niezależnie od jego certyfikacji, podatności, podpisów aktualizacji, kanału wsparcia, audytu producenta i rzeczywistego ryzyka. Jednocześnie może dopuścić produkt z państwa traktatowego, nawet gdy w konkretnym łańcuchu występuje problem bezpieczeństwa, dopóki nie uruchomi się KSC. Kryterium geograficzne nie jest więc substytutem oceny ryzyka.
- ❑ Jeżeli zamawiający uważa, że poza KSC istnieje określone ryzyko dla tej konkretnej dostawy, powinien wskazać je funkcjonalnie: wymagania Secure Boot, TPM, podpisane firmware, kontrolowany kanał aktualizacji, SBOM, procedury ujawniania podatności, czasy dostarczenia poprawek, lokalizację danych lub łańcuch serwisowy. Takie wymagania dają się zweryfikować i pozostają związane z przedmiotem zamówienia. Zamawiający nie przedstawił analizy, która wykazywałaby konieczność wariantu zerowego.

Propozycja obejścia wymagań przez oferenta

□ ewentualnie zastąpienia zaskarżonych postanowień regułą, która wyłącza spod ograniczenia finalny towar, jeżeli łącznie:

a. producent towaru ma siedzibę i prowadzi rzeczywistą działalność gospodarczą w państwie członkowskim Unii Europejskiej albo w państwie objętym – w odniesieniu do

Zamawiającego, przedmiotu i wartości niniejszego zamówienia – zobowiązaniem z art. 16a Pzp;

b. towar został wprowadzony do obrotu na obszarze celnym Unii i jest nabywany przez wykonawcę w autoryzowanym kanale producenta lub od autoryzowanego importera albo dystrybutora w Unii;

c. najpóźniej w chwili dostawy towar ma status towaru unijnego w rozumieniu art. 5 pkt 23

UKC;

d. towar, producent, usługi wsparcia i kanał aktualizacji nie są objęte rekomendacją ani decyzją przewidzianą w KSC;

e. ogranicza badanie pozostałych przypadków do finalnych, materialnych towarów będących bezpośrednim przedmiotem dostawy – laptopa, monitora i stacji dokującej – bez osobnego badania komponentów, mikro kodu, BIOS/UEFI, firmware, sterowników, licencji, poprawek, aktualizacji i nowych wersji oprogramowania;

f. ustala pochodzenie usługi gwarancyjnej według państwa siedziby wykonawcy będącego stroną umowy i odpowiedzialnego wobec Zamawiającego za jej wykonanie; udział lokalnego podwykonawcy, centrum zgłoszeń lub dostawcy części nie zmienia pochodzenia usługi;

g. dopuszcza bez względu na miejsce opracowania instalowanie oficjalnych, autentycznych i właściwie podpisanych poprawek bezpieczeństwa oraz aktualizacji systemu operacyjnego, BIOS/UEFI, firmware i sterowników, jeżeli są dostarczane autoryzowanym kanałem producenta i nie są objęte mechanizmem KSC;

h. wymaga wraz z ofertą oświadczenia wykonawcy, a na wezwanie dopuszcza deklarację producenta, importera lub autoryzowanego dystrybutora, dokumentację celną albo inny równoważny dowód statusu towaru unijnego, autoryzowanego kanału i siedziby producenta; dowody mogą zostać wyjaśnione lub uzupełnione na zasadach art. 107 Pzp;

i. przewiduje zgodną z SWZ zamianę partii albo równoważne świadczenie naprawcze, gdy niezależna od wykonawcy zmiana łańcucha dostaw nastąpi po złożeniu oferty, bez automatycznego wypowiedzenia umowy.

Ustawowe wymogi eliminacji ryzyka związanego z krajem pochodzenia

Przepisy prawa zamówień publicznych

Prawo zamówień publicznych nakłada obowiązki zapobiegania ryzyku na zamawiających, zapewniając przejrzystość i zgodność działań.

Obowiązek wykluczenia dostawcy

Przepisy wymagają wykluczenia dostawców, którzy mogą stwarzać ryzyko, aby zapewnić bezpieczeństwo zamówień publicznych.

Wymogi dotyczące dokumentacji

Dokładna dokumentacja jest konieczna do monitorowania i eliminowania ryzyka w procesie zamówień publicznych.



Procedury weryfikacji i oceny dostawców



Weryfikacja techniczna

Ocena zdolności technicznej dostawcy gwarantuje spełnienie wymagań jakościowych i technologicznych zamówienia.

Weryfikacja finansowa

Analiza sytuacji finansowej dostawcy zapewnia stabilność i zdolność realizacji zamówienia.

Weryfikacja prawna

Sprawdzenie zgodności prawnej dostawcy zapobiega ryzykom prawnym i niezgodnościom umownym.

Monitorowanie realizacji zamówienia

Stały nadzór i ocena dostawcy podczas realizacji zamówienia umożliwia szybką reakcję na ewentualne problemy.



Konsekwencje wyboru dostawcy z kraju pochodzenia niespełniającego warunków wynikających z analizy ryzyka

Wpływ na realizację zamówienia i bezpieczeństwo publiczne

Ryzyko opóźnień

Opóźnienia w realizacji zamówienia mogą prowadzić do poważnych problemów operacyjnych i finansowych.

Jakość wykonania

Niska jakość wykonania wpływa negatywnie na końcowy produkt i satysfakcję klienta.

Zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego

Nierzetelny dostawca może powodować zagrożenia zagrażające bezpieczeństwu społeczeństwa.



Przykłady postępowań z dostawcami

Studium przypadku dostawców związanych z ryzykiem

Analiza konkretnych przypadków pokazuje, jak podmioty zamawiające identyfikują i zarządzają dostawcami wysokiego ryzyka.

Strategie minimalizacji ryzyka

Wdrożenie skutecznych rozwiązań pozwala ograniczyć negatywne skutki wyboru dostawcy wysokiego ryzyka.

Współpraca i monitorowanie

Stała współpraca i monitorowanie dostawców pomaga w szybkim reagowaniu na potencjalne zagrożenia.



Rekomendacje i wytyczne dla zamawiających

Rygorystyczne procedury oceny

Wprowadzenie ścisłych procedur oceny zapewnia transparentność i skuteczność procesów zamówień publicznych.

Monitoring dostawców

Wykorzystanie narzędzi monitoringu pozwala na kontrolę jakości i terminowości dostaw od dostawców.

Szkolenia personelu

Szkolenia dla personelu odpowiedzialnego za zamówienia podnoszą kompetencje i poprawiają efektywność działań.



Przykład

❑ Zamawiający chce kupić laptopy, jest podmiotem kluczowym i stosuje kryterium kraju Pochodzenia.

❑ Odwołania dotyczą samej zasady wprowadzenia tego kryterium:

„W konsekwencji wymaganie Zamawiającego może prowadzić do sytuacji, w której wykonawca jest w

stanie zaoferować produkt spełniający wszystkie wymagania SWZ, ale produkt ten zostaje wyeliminowany wyłącznie ze względu na kryterium pochodzenia.

Jest to szczególnie istotne w przypadku produktów oferowanych przez największych producentów sprzętu komputerowego obecnych na rynku Unii Europejskiej.

W ocenie Odwołującego Zamawiający powinien przed wprowadzeniem tak daleko idącego ograniczenia przeprowadzić rzeczywistą analizę dostępności produktów spełniających jednocześnie:

- wymagania techniczne,
- wymagania funkcjonalne,
- wymagania bezpieczeństwa,
- wymagania środowiskowe,
- wymagania dotyczące gwarancji i serwisu,
- wymagania dotyczące terminów dostawy, oraz dodatkowe wymaganie dotyczące pochodzenia.

Brak takiej analizy prowadzi do ryzyka, że warunek jest formalnie neutralny, lecz faktycznie eliminuje znaczną część rynku.”

Przykład ciąg dalszy

❑ I najważniejszy argument oferenta z odwołania: **PRZYKŁAD POSTĘPOWAŃ PROWADZONYCH PRZEZ NASK**

Na zasadność ponownego przeanalizowania zastosowanego rozwiązania wskazuje również praktyka innych zamawiających publicznych.

W postępowaniu NASK dotyczącym dostawy sprzętu komputerowego na lata 2026–2027 zastosowanie kryterium kraju pochodzenia prowadziło do istotnych problemów z dostępnością sprzętu i konkurencją.

W kolejnym postępowaniu dotyczącym analogicznego przedmiotu zamówienia zastosowano rozwiązanie skoncentrowane na bezpieczeństwie produktów ICT, zamiast automatycznego eliminowania sprzętu na podstawie kryterium państwa pochodzenia.

Odwołujący wskazuje te postępowania jako dowód na istnienie w praktyce zamówieniowej rozwiązania alternatywnego, które pozwala pogodzić interes bezpieczeństwa zamawiającego z zachowaniem konkurencji.

Co robi zamawiający?

- ❑ Oczywiście wycofuje się z zapisu w SIWZ (bo chce kupić komputery, a przykład NASK go mrozi, to przecież też podmiot kluczowy i do tego CSIRT), ale nie zawiera w nowej wersji SIWZ zapisów o dopuszczeniu. Pozostaje więc pytanie, czy produkty zgodnie z brzmieniem Art. 16b. 1. pkt.1) UZP są dopuszczone do udziału w postępowaniu ?
- ❑ Pytanie kolejne, czy wymóg kraju pochodzenia wynikał z kontekstu cyberbezpieczeństwa podmiotu Kluczowego, zarówno w NASK jak i w przypadku cytowanego zamawiającego. Jeśli tak, to co się zmieniło, że przestał być istotny dla Bezpieczeństwa ?
- ❑ Czy zmowa producentów mających miejsce produktów w krajach spełniających wymogi i koniecznie chcący upłynnić towar wyprodukowany poza bezpiecznym miejscem pochodzenia nie powinna zainteresować organów Bezpieczeństwa Państwa?

Podsumowanie i wnioski

- ❑ Stosowanie klauzuli kraju pochodzenia wymaga zdecydowanego wsparcia w publikowanych rekomendacjach UZP
- ❑ Należy zastosować w praktyce, szczególnie wobec potrzeb podmiotów kluczowych, decyzje o Dostawcach Wysokiego Ryzyka
- ❑ Podmioty kluczowe powinny w sposób zdecydowany przeciwdziałać dostawom i usługom związanym z nieakceptowalnym ryzykiem wynikającym z wojny hybrydowej jaka toczy przeciwko UE Rosja i jej sojusznicy.

wieslaw.paluszynski@piit.org.pl