



Warszawa, 2026-03-31



UNP:GIP-26-106577

GIP-GOZ.213.1.2026.9

dotyczy: Ogłoszenia o konkursie na wybór brokera ubezpieczeniowego

Organizator konkursu na podstawie pkt X.2. Ogłoszenia o konkursie na wybór brokera ubezpieczeniowego udziela odpowiedzi i na podstawie pkt X.1. dokonuje zmiany terminu składania zgłoszeń:

Pytanie

Szanowni Państwo,

w nawiązaniu do wniosku jednego z brokerów ubezpieczeniowych o treści:

„(...) w nawiązaniu do ogłoszonego przez Państwową Inspekcję Pracy Główny Inspektorat Pracy konkursu na wybór brokera ubezpieczeniowego, zwracamy się z pytaniem, czy dopuszczacie Państwo możliwość udziału Konsorcjów brokerskich w ww. konkursie? W ogłoszeniu nie ma wprost zawartej odpowiedzi, stąd pytanie i prośba o wyjaśnienie tej kwestii.”

oraz udzielonej przez Państwa następującej odpowiedzi:

„Organizator informuje, że nie dopuszcza składania zgłoszeń brokerom ubezpieczeniowym wspólnie przystępującym do konkursu. Jednocześnie niniejsza odpowiedź stanowi integralną część Ogłoszenia o konkursie na wybór brokera ubezpieczeniowego.”

przedstawiamy nasze stanowisko i żądanie wycofania się ze wskazanej zmiany.

1. Pytanie złożone przez wykonawcę nie może być traktowane jako neutralny wniosek o wyjaśnienie treści ogłoszenia, lecz jako świadome działanie ukierunkowane na wywołanie po stronie Organizatora określonego skutku eliminacyjnego, tj. bezpodstawnego wyłączenia z udziału w postępowaniu brokerów wspólnie ubiegających się o zamówienie. Pytanie to nosi zatem znamiona działania sprzecznego z dobrymi obyczajami i stanowi przejaw praktyki nakierowanej na sztuczne ograniczenie konkurencji. Okoliczność, że analogiczne wnioski ten sam wykonawca kieruje również w innych postępowaniach dotyczących wyboru brokera ubezpieczeniowego, wyklucza możliwość uznania tego działania za przypadkowe lub incydentalne. Przeciwnie, wskazuje ona na powtarzalny i zamierzony mechanizm zmierzający do eliminowania z rynku dopuszczalnego modelu wspólnego

wykonywania działalności brokerskiej i wspólnego ubiegania się o zamówienie - jest to tym bardziej rażące, że zlecenie usług brokerskich przez jednostkę sektora finansów publicznych ma niewątpliwie charakter zamówienia publicznego, ponieważ wynagrodzenie brokera przybiera postać prowizji wbudowanej w składkę ubezpieczeniową i jest ekonomicznie pokrywane ze środków zamawiającego (por. art. 32 ust. 1 pkt 6 lit. b ustawy o dystrybucji ubezpieczeń).

Tego rodzaju praktyka, zwłaszcza w powiązaniu z późniejszym uwzględnieniem tego postulatu przez Organizatora, wypełnia co najmniej przesłanki działania sprzecznego z dobrymi obyczajami konkurencyjnymi oraz utrudniania innym przedsiębiorcom dostępu do rynku.

W konsekwencji zestawienie pytania wykonawcy z odpowiedzią Organizatora, która wprowadziła oficjalny zakaz udziału konsorcjów brokerskich, prowadzi do jednoznacznego wniosku, że doszło do wykreowania pozaustawowej bariery dostępu do postępowania, skutkującej bezpodstawnym ograniczeniem konkurencji i naruszeniem interesu przedsiębiorców działających zgodnie z prawem.

2. Odpowiedź Organizatora konkursu nie stanowiła żadnego dopuszczalnego wyjaśnienia zasad postępowania, lecz w istocie dopisanie nowej, eliminacyjnej przesłanki udziału w konkursie. Treść samego ogłoszenia nie pozostawia w tym zakresie wątpliwości: konkurs został określony jako otwarty, przewidziano możliwość złożenia zgłoszenia przez każdego uczestnika spełniającego warunki udziału, nie wprowadzono *expressis verbis* zakazu udziału konsorcjów brokerskich, dopuszczono działanie przez pełnomocnika, a w sprawach nieuregulowanych odesłano do przepisów Kodeksu cywilnego. Znamienne jest również to, że sam autor pytania przyznał wprost, iż „w ogłoszeniu nie ma wprost zawartej odpowiedzi”, co jednoznacznie potwierdza, że zakaz wspólnego przystępowania brokerów nie wynikał z pierwotnej treści ogłoszenia, lecz został dopiero wykreowany w następstwie odpowiedzi Organizatora, a następnie podniesiony do rangi „integralnej części” ogłoszenia. Nie doszło więc do wykładni istniejących postanowień, lecz do materialnej zmiany warunków konkursu. Organizator nie był uprawniony do tego, aby samą odpowiedzią na pytanie wykonawcy stworzyć nowy zakaz udziału w konkursie. Mógł co najwyżej doprecyzować kwestie techniczne i organizacyjne związane z udziałem podmiotów wspólnie działających, w szczególności sposób reprezentacji, obowiązek ustanowienia lidera lub pełnomocnika, zasady koordynacji działań albo rozkład odpowiedzialności. Nie miał natomiast żadnej podstawy prawnej do tego, by arbitralnie wyłączyć całą dopuszczalną formułę współdziałania przedsiębiorców.

Takie działanie ma charakter środka skrajnego, nieproporcjonalnego i dyskryminacyjnego, prowadzącego do nieuzasadnionego ograniczenia konkurencji oraz bezpodstawnego zawężenia kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konkursie.

3. Fakt, że konsorcjum brokerów wykonywało obsługę Organizatora przez okres ostatnich czterech lat należy, skutecznie i bez jakichkolwiek zarzutów, w sposób oczywisty podważa wszelkie ewentualne i przyszłe twierdzenia o rzekomej nieefektywności, wadliwości lub nieprzydatności tej formy współpracy. Skoro model konsorcjalny był przez Organizatora przez lata akceptowany i w praktyce zapewniał prawidłową realizację usług brokerskich, to jego nagłe wykluczenie z udziału w konkursie nie może być oceniane jako działanie racjonalne i merytorycznie uzasadnione, lecz jako arbitralne ograniczenie konkurencji.
4. Odpowiedź Organizatora, w której stwierdzono zakaz udziału konsorcjów, należy ocenić jako prawnie wadliwą, nieproporcjonalną i godzącą w zasady uczciwej konkurencji. Po pierwsze, brak jest podstawy prawnej do wprowadzenia generalnego zakazu korzystania z formy współpracy, która jest dopuszczalna w obrocie gospodarczym. Zakaz taki nie wynika ani z przepisów regulujących działalność brokerską, ani z ogólnych zasad prawa cywilnego. Przeciwnie, w świetle zasady swobody umów wyrażonej w art. 353¹ k.c., uczestnicy obrotu mogą kształtować stosunki prawne według własnego uznania, byleby ich treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Konsorcjum jest zaś powszechnie akceptowaną i legalną formą współdziałania przedsiębiorców.

Po drugie, stanowisko Organizatora narusza podstawową zasadę wolności działalności gospodarczej. W prawie przedsiębiorców obowiązuje reguła, zgodnie z którą przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania, które nie są przez prawo zakazane. Skoro zatem ustawodawca nie ustanowił zakazu wspólnego ubiegania się brokerów o realizację usług, Organizator nie był uprawniony do wykreowania takiego ograniczenia samodzielnie, w drodze odpowiedzi na pytanie wykonawcy. Tego rodzaju działanie prowadzi do bezpodstawnego zawężenia kręgu podmiotów mogących ubiegać się o zamówienie i stanowi niedopuszczalną ingerencję w swobodę działalności gospodarczej.

Po trzecie, wprowadzenie zakazu udziału konsorcjów może być oceniane także w kategoriach czynu nieuczciwej konkurencji. Eliminowanie z rynku dopuszczalnej formy współpracy przedsiębiorców, która pozwala na łączenie potencjałów organizacyjnych, doświadczenia i zasobów, a przez to może zwiększać

konkurencyjność ofert, należy postrzegać jako działanie sprzeczne z dobrymi obyczajami w obrocie gospodarczym. Tego rodzaju praktyka może prowadzić do sztucznego ograniczenia konkurencji i uprzywilejowania wybranych uczestników rynku, kosztem innych podmiotów działających zgodnie z prawem. Kierunek takiej oceny znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie sądowym (por. sygn. VIII Ga 67/23 - z dnia 15 czerwca 2023 r.; sygn. III APa 11/23 - z dnia 14 listopada 2024 r.).

5. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14.03.2025 r. (I GSK 1169/21) jednoznacznie stwierdził, że nawet w postępowaniach poza reżimem ustawy Prawo zamówień publicznych, beneficjenci środków publicznych muszą przestrzegać zasad konkurencyjności. Sąd wskazał, że „zamawiający przygotowujący i przeprowadzający postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nie może - respektując wymóg zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców - wprowadzać warunków, w istocie rzeczy eliminujących z możliwości ubiegania się o to zamówienie szerokiego kręgu potencjalnych wykonawców”.
- W tej sytuacji wnosimy o niezwłoczną zmianę warunków konkursu poprzez usunięcie bezprawnego zakazu udziału konsorcjów brokerskich oraz dopuszczenie do udziału w postępowaniu wykonawców wspólnie ubiegających się o zawarcie umowy brokerskiej. Żądamy przywrócenia warunków konkursu zgodnych z zasadą uczciwej konkurencji, równego traktowania uczestników postępowania oraz zasadą legalizmu. Dalsze utrzymywanie wadliwego zakazu będziemy traktować jako świadome podtrzymywanie stanu naruszenia prawa, prowadzące do bezpodstawnego ograniczenia konkurencji i bezprawnego zawężenia kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konkursie.
- Zastrzegamy jednocześnie, że brak niezwłocznego usunięcia tego naruszenia będzie uzasadniał podjęcie dalszych kroków prawnych, w tym dochodzenie roszczeń związanych ze szkodą wyrządzoną bezprawnym ukształtowaniem warunków postępowania (wykonawcy wykluczeni z powodu zakazu konsorcjów mogą dochodzić odszkodowania na podstawie art. 415 k.c. – utracony zysk, jaki wykonawca osiągnąłby z tytułu wykonania umowy brokerskiej przez 4 lata lub art. 471 k.c. w zw. z art. 72 § 2 k.c., jeśli wykażą szkodę wynikłą z bezprawnych działań zamawiającego).

Odpowiedź

W związku z ponownym wnioskiem o dopuszczenie składania zgłoszeń przez brokerów ubezpieczeniowych wspólnie przystępujących do konkursu (konsorcja brokerskie) informujemy, że organizator zmienia pierwotne stanowisko i dopuszcza składanie

zgłoszeń również przez konsorcja brokerskie. Powyższe dopuszczenie wymaga wprowadzenia zmian w treści Ogłoszenia o konkursie na wybór brokera ubezpieczeniowego, które są aktualnie przygotowywane i zostaną opublikowane w terminie późniejszym.

Jednocześnie Organizator konkursu zmienia w treści Ogłoszenia o konkursie na wybór brokera ubezpieczeniowego postanowienia w pkt IV na:

Termin składania zgłoszeń: do 24.04.2026 r. do godz. 11.00.

Termin składania zgłoszeń liczony jest jako data i godzina wpłynięcia zgłoszenia e-mailem albo data i godzina wpłynięcia zgłoszenia w formie pisemnej do kancelarii w siedzibie Organizatora.

Termin otwarcia zgłoszeń 24.04.2026 r. o godz. 11:30 w siedzibie Organizatora.