

JAKUB KUBICZEK^a, WOJCIECH WYDMAŃSKI^b,
IZABELA MORAWSKA^c, PAWEŁ JOCHYMCZYK^d

UWARUNKOWANIA PRAWNO-EKONOMICZNE RYNKU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W CZASACH WYSOKIEJ INFLACJI W POLSCE

THE LEGAL AND ECONOMIC ENVIRONMENT OF PUBLIC PROCUREMENT IN TIMES OF HIGH INFLATION IN POLAND

The observable impact that inflation has on the course of economic processes makes it necessary to consider the emerging legal and economic challenges. The purpose of the article is to define the legal and economic environment of the public procurement market under conditions of high inflation. The considerations are limited to the Polish economy and the Polish legal system (taking into account the sources of EU law). This limitation is due to the complexity of national legal regulations and the specific economic situation of the country, as well as the scale of the problem. The literature review showed that the process of increasing the average price level reduces the efficiency of public procurement, and, as its dynamics increase, its impact increases as well. The legal environment should allow market players to adapt to inflationary conditions. It is worth noting that it is possible to consider inflation as an economic effect of the war in Ukraine, which can be the basis for applying the valorization of project cost estimates and price rates for their implementation. Price increases affect all sectors of the economy on average, and this may lead to the need to valorize many contracts and, consequently, to a significant burden on the budget of the contracting institution by which the urgency of the implementation of all contracts is verified. Furthermore, allowing for valorization does not fully resolve the negative impact of high inflation on the procurement process, as the issue of contractor reporting remains. The values presented in financial statements are reported nominally, therefore comparability from period to period is disturbed.

Keywords: public sector; public procurement; inflation

Obserwowalny wpływ inflacji na przebieg procesów gospodarczych powoduje konieczność zastanowienia się nad wynikającymi z nich wyzwaniem prawno-ekonomicznymi. Celem artykułu jest zdefiniowanie uwarunkowań prawno-ekonomicznych rynku zamówień publicznych w warun-

^a University of Economics in Katowice, Poland / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Polska
jakub.kubiczek@edu.uekat.pl, <https://orcid.org/0000-0003-4599-4814>

^b University of Silesia in Katowice, Poland / Uniwersytet Śląski w Katowicach, Polska
wydmanski@us.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-9619-5062>

^c University of Economics in Katowice, Poland / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Polska
izabela.morawska@edu.uekat.pl, <https://orcid.org/0000-0002-5404-9104>

^d University of Warsaw, Poland / Uniwersytet Warszawski, Polska
p.jochymczyk@student.uw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-5540-4323>

kach wysokiej inflacji. Rozważania ograniczono do polskiej gospodarki oraz polskiego systemu prawnego (uwzględniając źródła prawa UE), a ograniczenie to wynika ze złożoności krajowych regulacji prawnych oraz specyficznej sytuacji gospodarczej kraju, a także skali problemu. Analiza piśmiennictwa pokazała, że proces wzrostu przeciętnego poziomu cen zmniejsza efektywność zamówień publicznych, a jego wpływ wzrasta wraz ze zwiększeniem jego dynamiki. Otoczenie prawne powinno umożliwiać podmiotom rynkowym dostosowanie się do warunków inflacyjnych. Warto podkreślić, że istnieje możliwość uznania inflacji za efekt ekonomiczny wojny w Ukrainie, co może być podstawą do zastosowania waloryzacji kosztorysów projektów i stawek cenowych za ich wykonanie. Wzrost cen dotyczy przeciętnie wszystkich sektorów gospodarki, co może prowadzić do konieczności waloryzacji wielu umów, a w konsekwencji do znacznego obciążenia budżetu instytucji zlecającej, przez co następuje weryfikacja pilności realizacji wszystkich zamówień. Ponadto umożliwienie waloryzacji nie rozwiązuje w pełni negatywnego wpływu wysokiej inflacji na proces zamówień publicznych, ponieważ pozostaje kwestia sprawozdawczości wykonawcy. Wartości przedstawiane w sprawozdaniu finansowym są podawane nominalnie, zatem zaburzona jest porównywalność w poszczególnych okresach.

Słowa kluczowe: sektor publiczny; zamówienia publiczne; inflacja

I. WSTĘP

Współczesny podział zadań pomiędzy sektor publiczny i prywatny w ramach funkcjonujących systemów gospodarczych jest określony przez system prawny. Przyjmuje się, że sektor prywatny skupia się na dostarczeniu dóbr pozwalających zaspokoić potrzeby jednostek, często podobnych, a nawet tożsamy, na poziomie potrzeb pierwotnych. Natomiast celem funkcjonowania sektora publicznego jest dostarczenie szerszej pojętych dóbr publicznych, które pozwalają zaspokoić potrzeby społeczeństwa jako ogółu¹. Realizacja zadań publicznych może odbywać się w ramach różnych modeli, w tym przez zlecenie ich wykonania podmiotom sektora prywatnego².

Sektor publiczny zwykle nie ma możliwości dostarczenia dóbr w sposób sprawny i skuteczny, lecz posiada środki finansowe, korzysta więc z usług sektora prywatnego – najczęściej poprzez zamówienia publiczne³. Niezależnie od tego, czy sektor publiczny jest w stanie samodzielnie prowadzić działalność gospodarczą w danych dziedzinach (ważnych dla dobra ogółu, jak np. w sektorze energetycznym), istotną rolę w realizacji zadań publicznych pełnią zamówienia publiczne. Wykorzystanie możliwości podmiotów prywatnych do realizacji zadań sektora publicznego i ich finansowanie jest regulowane m.in. przez ustawę z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Zgodnie z art. 44 ust. 2–4 u.f.p. dokonywanie wydatków należy przeprowadzać w sposób celowy i oszczędny, przy czym należy zachować zasadę uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, a także dążyć do przedsięwzięcia optymalnych metod

¹ Horn, Horn (1995): 1–5.

² Stiglitz (2015): 18

³ Zaborowski (2019): 152.

⁴ Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240 ze zm. (dalej jako: u.f.p.).

i środków służących osiągnięciu założonych celów. W związku z tym podstawą w funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych jest zapewnienie realizacji zadania przy najkorzystniejszej cenie⁵.

W momencie wystąpienia zaburzeń sytuacji gospodarczej, szczególnie w przypadku inflacji, przed realizacją i finansowaniem zamówień publicznych pojawia się szereg wyzwań. Chociaż ustawodawca dał możliwość włączania do umów klauzul waloryzacyjnych, a w niektórych przypadkach są one obligatoryjne, to nie eliminuje wszystkich kwestii w procesie dostarczenia dobra na drodze zamówienia publicznego⁶. Ponadto sama realizacja zamówienia publicznego przez przedsiębiorcę implikuje wyzwania w zakresie sprawozdawczości. Niniejsza problematyka w miarę pogłębiania się spirali inflacyjnej nabiera coraz większego znaczenia. W związku z tym uzasadnione jest określenie wpływu inflacji na rynek zamówień publicznych i poszukiwanie sposobów na zwiększenie efektywności ich realizacji. Celem artykułu jest zdefiniowanie uwarunkowań prawno-ekonomicznych rynku zamówień publicznych w warunkach wysokiej inflacji. Rozważania ograniczono do polskiej gospodarki oraz polskiego systemu prawnego (uwzględniając źródła prawa UE), a ograniczenie to wynika ze złożoności krajowych regulacji prawnych oraz specyficznej sytuacji gospodarczej kraju, a także skali problemu. Aby osiągnąć zamierzony cel, postawiono następujące pytania badawcze: (1) Jakie są uwarunkowania prawno-ekonomiczne rynku zamówień publicznych w Polsce? (2) W jaki sposób wysoka inflacja wpływa na realizację umów o zamówienie publiczne? (3) Jakie są możliwości waloryzacji umów realizacji zamówień publicznych z powodu wysokiej inflacji?

W badaniu wykorzystano metody analizy i konstrukcji logicznej – zastosowano wnioskowanie indukcyjne, aby przedstawić rozwiązania uwzględniające wysoką inflację podczas realizacji zamówienia publicznego. Rozpoczęto od określenia uwarunkowań prawno-ekonomicznych rynku zamówień publicznych na podstawie analizy piśmiennictwa. Następnie, z wykorzystaniem metody formalno-dogmatycznej, analizując źródła prawa oraz orzecznictwo sądów i organów administracji (zwłaszcza Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie), określono sposoby i możliwości uwzględnienia wysokiej inflacji podczas realizacji zamówień publicznych.

II. ZAMÓWIENIA PUBLICZNE Z PERSPEKTYWY PRAWNO-EKONOMICZNEJ

Pojęcie zamówień publicznych zostało zdefiniowane zarówno w aktach prawa krajowego, jak i unijnego. W ustawie z 2004 r.⁷ przez „zamówienia publiczne” rozumiano umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wy-

⁵ Wiczerzyńska (2016): 568.

⁶ Szostak (2022): 42–53.

⁷ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2004, Nr 19, poz. 177 ze zm.

konawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane⁸. Obecnie obowiązująca ustawa, tj. ustawa z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych⁹, przyjęła tę definicję w stosunku do zamówień, rezygnując z przymiotnika „publiczne”¹⁰. Jak wskazuje Andrzej Gawrońska-Baran: „Zamówienie ma wyłącznie formę umowy, a więc chodzi o czynność dwustronną zawartą między zamawiającym a wykonawcą. Innymi słowy, jest to zgodne oświadczenie woli dwóch wymienionych stron z zamiarem wywołania określonych jej treścią skutków prawnych. Elementem obligatoryjnym zamówienia jest odpłatność umowy. Wnosząc *a contrario*, zamówieniem nie będą umowy związane ze świadczeniami nieodpłatnymi, np. umowa darowizny, użyczenia, zlecenia bez wynagrodzenia. Odpłatność zakłada zaistnienie przysporzenia majątkowego. Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z 25.03.2010 r., C-451/08, *Helmut Müller GmbH v. Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*, EU:C:2010:168, wywiódł, że »odpłatny charakter umowy oznacza, że instytucja zamawiająca otrzymuje z tego tytułu świadczenie w zamian za świadczenie wzajemne«¹¹.

Podstawowym źródłem prawa zamówień publicznych jest ustawa z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹². Dodatkowo wskazać należy, że prawo zamówień publicznych znajduje swoje aksjologiczne podstawy w przepisach konstytucyjnych. Konstytucja wprowadza zasadę równości, zgodnie z którą nie można traktować podmiotów arbitralnie. Rozróżnienie podmiotów musi mieć obiektywne i racjonalne uzasadnienie. Zakaz dyskryminacji odnosi się zarówno do życia politycznego i społecznego, jak i gospodarczego. Konstytucja wprowadza również prawo wolności gospodarczej, z którego wywieść można zasadę zaufania oraz obowiązek ochrony uczciwej konkurencji, oznacza to, że przedsiębiorcy mają prawo być pewni zachowania państwa, w tym działań legislacyjnych, oraz podjęcia przez państwo działań zmierzających do zachowania uczciwej konkurencji na rynku. Do źródeł prawa zamówień publicznych należy także prawo Unii Europejskiej; w szczególności dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych uchylająca dyrektywę 2004/18/WE¹³, której normy zostały implementowane do polskiego porządku prawnego przede wszystkim przez wspomnianą ustawę z 2019 r.¹⁴

Przebieg realizacji zamówień publicznych w przypadku stabilnego otoczenia gospodarczego jest stosunkowo prosty. Sektor publiczny, jeśli chce dostarczyć dobra, których nie wytwarza, korzysta z możliwości dostarczenia ich przez sektor prywatny. W znakomitej większości przypadków to w drodze za-

⁸ Niczyporuk (2013): 76–78.

⁹ Ustawa z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2019, poz. 2019 ze zm. (dalej jako: p.z.p.).

¹⁰ Stachowiak (2021).

¹¹ Gawrońska-Baran (2022a).

¹² Sieradzka (2022): 40 n.

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dz. Urz. UE L 2014, nr 94, s. 65 ze zm.

¹⁴ Jaworska (2022a): 6–7.

mówienia publicznego zlecana jest realizacja dostarczenia dóbr¹⁵. Angażując środki finansowe, instytucja sektora publicznego wyznacza warunki oraz planowany budżet na realizację zamówienia publicznego i wybiera ofertę, która jest najlepsza ze względu na wcześniej ustalone kryteria¹⁶.

Zamówienia publiczne mają za cel dostarczenie dobra przez sektor prywatny w sposób maksymalizujący efektywność wykorzystanych środków publicznych, a także zapewnić transparentność ich wydatkowania¹⁷. Należy zauważyć, że formalne spełnienie warunków i podpisanie umowy nie oznacza, że zamówienie publiczne zostanie zrealizowane w sposób efektywny. Ocena ekonomiczna jest możliwa dopiero w trakcie realizacji oraz po dostarczeniu dobra¹⁸.

W związku z tym cena przedmiotu zamówienia, która często jest kluczowym kryterium wyboru wykonawcy, powoduje, że jest ona podstawową konkurowania podczas zamówień publicznych¹⁹. W ujęciu ekonomicznym można traktować konkurowanie w procesie zamówień publicznych jako „wyścig o kontrakt”²⁰. Przedsiębiorca, przystępując do przetargu, jest zobowiązany przedstawić cenę wykonania przez niego zlecenia. W konsekwencji pojawiają się dylematy decyzyjne. Z jednej strony zwiększenie proponowanej ceny spowoduje zwiększenie potencjalnego zysku, z drugiej zaś – pogorszy pozycję konkurencyjną. Chociaż niższa cena zwiększa konkurencyjność, to jednak w przypadku wybrania tej oferty przedsiębiorca traci możliwość osiągnięcia większych dochodów. Ponadto zbyt niska cena może wynikać z niedoszacowania kosztów. W takiej sytuacji, tzn. w przypadku braku perspektywy osiągnięcia dochodu, wykonanie kontraktu nie posiada ekonomicznego sensu, a w konsekwencji prowadzi do zerwania umowy i konieczności uregulowania kary pieniężnej (czasami niższej niż potencjalne straty przy realizacji zleconych zadań).

III. WPLYW INFLACJI NA SYTUACJĘ ZAMAWIAJĄCYCH I KONTRAHENTÓW NA RYNKU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Wysoka inflacja stwarza ogromną niepewność co do kształtowania się przyszłych cen surowców i materiałów, czego konsekwencją jest obarczenie dokonywanych szacunków dosyć dużym błędem. W przypadku szybkiego i silnego wzrostu cen najczęściej okazuje się, że kwoty we wstępnym kosztorysie projektu, który jest podstawą zawarcia kontraktu są mocno niedoszacowane, a bieżące nakłady znacznie przekraczają założone na wstępie wartości progowe. Może to zostać negatywnie ocenione i spowodować konieczność zatrzymania realizacji projektu, a w przypadku gdy zamówienie realizowane jest ze środków przy-

¹⁵ Zaborowski (2019): 153–154.

¹⁶ Kuśmierczyk (2017): 152.

¹⁷ Ujdał-Dyńska (2015): 257.

¹⁸ Wojciechowski, Wojciechowski (2004): 308.

¹⁹ Wieczerzyńska (2016): 560.

²⁰ Zaborowski (2019): 157.

znanych na ten cel dotacji – nałożeniem korekty finansowej na otrzymywaną z tego tytułu kwotę dotacji²¹. Kolejną kwestią jest to, że w sytuacji, w której ustalona stawka za realizację umownego zobowiązania do przekazania stronie nabywającej dóbr i usług jest stała, rosnące koszty mogą doprowadzić do powstania poważnych trudności finansowych związanych z niewypłacalnością, nierentownością i utratą płynności finansowej przez przedsiębiorstwo. W konsekwencji jednostka realizująca dane zamówienie publiczne nie będzie miała finansowych możliwości kontynuowania prac i zostaną one przerwane.

Można zatem stwierdzić, że proces inflacji negatywnie wpływa na uwarunkowania ekonomiczne, zwłaszcza stabilność systemu gospodarczego, gdyż zaburza szereg procesów ekonomicznych, w tym na rynku zamówień publicznych²². Ponadto nieustanny wzrost poziomu cen wpływa na rozbieżność oczekiwań co do ich wartości w przyszłości. Przy wysokiej dynamice wzrostu inflacji coraz mniej dokładne są prognozy kształtowania się cen w następnych okresach. Przedsiębiorca nie jest w stanie przewidzieć kosztów, które poniesie podczas realizacji zamówienia publicznego. W konsekwencji, przedstawiając swoją ofertę na wykonanie zadania w ramach zamówienia publicznego, obarczony jest dodatkowym czynnikiem niepewności co do proponowanej ceny.

Występowanie w gospodarce silnego wzrostu cen silnie oddziałuje również na rachunkowość i sprawozdawczość jednostek gospodarczych i stawia przed służbami finansowo-księgowymi poważne wyzwania. Jednym z problemów, z jakimi muszą poradzić sobie księgowi i osoby odpowiedzialne za sporządzenie sprawozdań finansowych w czasach wysokiej inflacji, jest rzetelne ustalenie wyniku finansowego²³. Zestawiane ze sobą w procesie jego ustalania przychody i koszty pochodzą najczęściej z różnych okresów, w związku z czym wyceniane są za pomocą pieniądza o różnej sile nabywczej, co powoduje, że realne wartości tych wielkości są nieporównywalne²⁴. W przypadku kontraktów, w których stawka za realizację umownego zobowiązania do przekazania stronie nabywającej dóbr i usług jest ustalana w momencie zawarcia kontraktu i nie podlega waloryzacji w okresach późniejszych, przychody są wyrażane w pieniądzu o większej sile nabywczej, natomiast ponoszone koszty z okresu na okres są wyrażane w pieniądzu o coraz niższej sile nabywczej. Różnice te są tym większe, im dłuższy jest okres realizacji danej umowy. W takiej sytuacji należy zadać pytanie, czy przeciwstawione w procesie ustalania wyniku finansowego koszty są współmierne z osiągniętym przychodem z punktu widzenia miernika, w jakich są one wyrażane, czyli pieniądza.

Wysoka inflacja utrudnia także dokonywanie prawidłowej wyceny poszczególnych składników aktywów i pasywów²⁵. Problem ten jest widoczny zwłaszcza w przypadku tych pozycji, w stosunku do których jednostka stosuje (dobrowolnie lub w wyniku narzuconych prawem bilansowym rozwiązań) wy-

²¹ Dziadek (2018): 51.

²² Truman (2003): 22.

²³ Micherda (2001): 74–75.

²⁴ Micherda, Szulc (2013): 32.

²⁵ Sojak (2022).

cenę według kosztu historycznego²⁶ – inflacja powoduje bowiem, że prezentowana w sprawozdaniu finansowym wartość danego składnika może znacząco różnić się od rzeczywistej wartości korzyści ekonomicznych związanych z tym składnikiem.

Inflacja powoduje zatem, że prezentowane dane w sprawozdaniach finansowych przedsiębiorstw tracą wartość informacyjną i nie stanowią w pełni wiernego odzwierciedlenia sytuacji, a tym samym mogą wprowadzać interesariuszy w błąd²⁷. Ponadto inflacja negatywnie wpływa na możliwość porównywania informacji finansowych dotyczących tej samej jednostki gospodarczej w przekroju różnych okresów sprawozdawczych²⁸.

W takiej sytuacji jedną z najlepszych opcji umożliwiających zwiększenie wiarygodności i pewności co do zawartych w sprawozdaniu finansowym informacji jest dokonanie ich odpowiedniej korekty przy wykorzystaniu narzędzi, jakie daje rachunkowość²⁹. Piotr Bejger³⁰ wskazuje, że w przypadku występowania wysokiej inflacji jednostki gospodarcze powinny rozważyć potrzebę urealnienia wyceny posiadanego majątku przez zastosowanie (tam, gdzie jest to możliwe) zamiast modelu kosztu historycznego modelu wyceny opartego na wartości godziwej, stanowiącej cenę, jaką uzyskano by w danym dniu wyceny za zbycie danego składnika w transakcji przeprowadzonej na zwykłych warunkach pomiędzy uczestnikami rynku³¹. Takie rozwiązanie wiąże się z koniecznością dokonania zmian w przyjętych zasadach (polityce) rachunkowości i w związku z tym jego wdrożenie jest możliwe dopiero od pierwszego dnia roku obrotowego. Należy pamiętać także o tym, że model ten będzie musiał być wykorzystywany w kolejnych okresach sprawozdawczych³².

Innym sposobem urealnienia danych prezentowanych w sprawozdaniu finansowym jest wykorzystanie koncepcji tzw. rachunkowości inflacyjnej oraz rozwiązań zawartych w Międzynarodowym Standardzie Rachunkowości 29: *Sprawozdawczość finansowa w warunkach hiperinflacji*³³. Jedną z koncepcji tego typu jest koncepcja zachowania realnego kapitału według stałej siły nabywczej pieniądza, w myśl której na koniec danego okresu sprawozdawczego należy skorygować o ogólny wskaźnik inflacji w całej gospodarce (indeks CPI) niepieniężne składniki aktywów i pasywów³⁴ wyceniane według modelu kosztu historycznego oraz wpływające na wynik finansowy koszty i przychody,

²⁶ Bejger (2022).

²⁷ Micherda, Szulc (2013): 35.

²⁸ Białas (2011): 219.

²⁹ Karaleu (2014): 95.

³⁰ Bejger (2022).

³¹ Międzynarodowy Standard Sprawozdawczości Finansowej 13: Wycena wartości godziwej, par. 9 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/comitologie/rps/2012/D020962-01/COM-AC_DRC\(2012\)D020962-01\(ANN3\)_PL.doc](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/comitologie/rps/2012/D020962-01/COM-AC_DRC(2012)D020962-01(ANN3)_PL.doc)).

³² Bejger (2022).

³³ Międzynarodowy Standard Sprawozdawczości Finansowej 29: Wycena wartości godziwej, par. 9 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32008R1126>).

³⁴ Do niepieniężnych składników zalicza się m.in.: rzeczowe aktywa trwałe, wartości niematerialne i prawne, zapasy, inwestycje, udziały i akcje oraz elementy kapitałów własnych (zob. Sojak 2022).

a także uwzględnić będące konsekwencją silnego przyrostu cen zyski i straty na pieniężnych składnikach, takich jak: środki pieniężne, zaciągnięte kredyty i pożyczki, dłużne papiery wartościowe, należności czy też udzielone innym jednostkom pożyczki³⁵. Sławomir Sojak³⁶ stwierdza, że zastosowanie tej koncepcji nie skutkuje koniecznością dokonywania zmian w przyjętej przez daną jednostkę gospodarczą polityce rachunkowości tak, jak to działo się w przypadku wcześniej opisanego rozwiązania. Ponadto ze względu na to, że korekty przeprowadzane są na koniec okresu sprawozdawczego i ograniczają się tylko do sprawozdawczości finansowej, kwestie związane z bieżącą ewidencją nie ulegają zmianie³⁷. Bronisław Micherda i Małgorzata Szulc wskazują również, że omówiony sposób przeprowadzania korekty jest postrzegany jako uzasadniony i nie skutkuje zerwaniem więzi tak ustalonych wielkości z ich poziomem w rzeczywistości gospodarczej³⁸. Należy podkreślić, że problem rewaloryzacji wartości przedstawionych w sprawozdaniach finansowych w warunkach inflacji jest znacznie szerszy i wymaga od każdej jednostki gospodarczej doboru odpowiedniego podejścia i metod przekształcania pozycji sprawozdawczych, wskaźników i metod pomiaru inflacji oraz współczynników korygujących³⁹.

IV. MOŻLIWOŚCI PRAWNE WALORYZACJI UMÓW W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH

Oczekuje się, że rozwiązania systemu prawnego tworzone przez państwo nie tylko będą stwarzały zasady wszelkich transakcji gospodarczych, lecz także umożliwiały ich sprawną realizację⁴⁰. Znaczenie wpływu inflacji na stosunki prawne jest wyrażane przez konsekwencje praktyczne, jakie za sobą niesie⁴¹. Ta tematyka jest ściśle związana, a nawet stanowi część jednej z najistotniejszych instytucji prawa zobowiązań – *rebus sic stantibus* (skoro sprawy przybrały taki obrót)⁴². Ten instrument prawny zakłada możliwość zmiany stosunku zobowiązaniowego za względu na nieoczekiwane okoliczności zmieniające jego treść w chwili powstania⁴³. Mówiąc o stosunku prawnym, należy odnieść te rozwiązania do zobowiązań umownych.

W ujęciu prawa cywilnego konstrukcja *rebus sic stantibus* zakłada wystąpienie trzech przesłanek. Po pierwsze, musi wystąpić nadzwyczajna zmiana stosunków dotyczących umowy⁴⁴. Po drugie, zmiana ta powoduje nadmierne trudności w wykonaniu zobowiązania (spełnienia świadczenia). Zmiana ta

³⁵ Sojak (2022).

³⁶ Sojak (2022).

³⁷ Sojak (2022).

³⁸ Micherda, Szulc (2013): 36.

³⁹ Karaleu (2014): 103.

⁴⁰ Stiglitz (2015): 33

⁴¹ Jastrzębski (2010): 155–166.

⁴² Przybyłowski (1926): 11–30.

⁴³ Brzozowski et al. (2021): 328.

⁴⁴ Fuchs (2018): 56–59.

może powodować nadmierne straty (wyrządzić szkodę) jednej ze stron. I wreszcie, strony umowy nie przewidywały nadzwyczajnej zamiany stosunków na zobowiązanie. Przy zaistnieniu wszystkich z wymienionych przesłanek, sąd uprawniony jest do zmiany stosunku prawnego przez jego rozwiązanie lub zmianę, polegającą zazwyczaj na dostosowaniu obowiązków stron do nowej sytuacji⁴⁵.

Dopuszczalność zmiany umowy z powodu okoliczności nieprzewidzianych oraz niewynikającej z woli obydwu stron stanowi wyjątek od fundamentalnej zasady zakładającej trwałość stosunków prawnych (*pacta sunt servanda*). Omawiane zjawisko różni się w poszczególnych systemach i dziedzinach prawa bądź wcale nie występuje⁴⁶. W Polsce instytucja *rebus sic stantibus* występuje m.in. w prawie cywilnym, zwłaszcza w art. 353 k.c.⁴⁷ Szczególne znaczenie ma jednak w prawie gospodarczym, a konkretniej w prawie zamówień publicznych. Odzwierciedleniem znaczenia inflacji w stosunkach prawnych jest unormowanie kwestii waloryzacji w Prawie zamówień publicznych⁴⁸. Ta norma umożliwia określenie przez zamawiającego warunków, których zaistnienie dopuszcza zmianę umowy o zamówienie publiczne, dostosowującą treść zobowiązania pieniężnego do zmieniających się okoliczności przez zastosowanie odpowiedniej klauzuli waloryzacyjnej. Zamawiający może przewidzieć w specyfikacji warunków zamówienia, iż w umowie zawarte zostaną klauzule waloryzacyjne⁴⁹.

Zgodnie z ust. 1 pkt 1 art. 455 n.p.z.p. klauzula waloryzacyjna lub indeksacyjna powinna charakteryzować się jasnością, precyzyjnością i jednoznacznością w swojej budowie⁵⁰. Przyjęcie takich wymogów oznacza, że potencjalni wykonawcy przy zawarciu umowy muszą rozumieć zasady, wedle których wynagrodzenie może być modyfikowane. Wykonawcy powinni podobnie interpretować treść klauzul⁵¹. W doktrynie przyjęto, że charakter klauzuli powinien w sposób dostateczny normować warunki zmian⁵². Ostateczny jednak „efekt finansowy” zastosowania klauzuli nie musi być znany w momencie podpisywania umowy. Wynika to zarówno z dopuszczalności zastosowania klauzul negocjacyjnych, jak i możliwości uzależnienia ceny od warunków gospodarczych przez wskazanie odpowiednich wskaźników. Samo zastosowanie klauzuli nie powinno wpływać na treść umowy w sposób zmieniający jej charakter, mimo że charakter zmiany może być istotny⁵³. Należy jednak rozumieć „wpływ na treść umowy” jako niemożliwość rażącej zmiany zasad, na jakich cena została wyznaczona, tj. zmiany nieprzewidzianej w umowie oraz niezwiązanej z przyczyną zastosowania klauzuli.

⁴⁵ Brzozowski et al. (2021): 330.

⁴⁶ Gorczyński (2013): 653–556.

⁴⁷ Zob. Brzozowski et al. (2021).

⁴⁸ Dz. U. 2021, poz. 1129 ze zm. (dalej jako: n.p.z.p.).

⁴⁹ Grześkowiak-Stojek et al. (2022): 1045–1055

⁵⁰ Grześkowiak-Stojek et al. (2022): 1045–1055.

⁵¹ Gawrońska-Baran (2022b): 1044–1057.

⁵² Jerzykowski (2021): 1127 n.

⁵³ Granecki, Granecka (2021): 1163–1165.

Ustawodawca nie przewidział konieczności stosowania klauzul waloryzacyjnych lub indeksacyjnych w przypadku większości umów dotyczących zamówień publicznych. Natomiast odrębnie zdecydowano się uregulować w art. 439 n.p.z.p. kwestię robót budowlanych lub usług zawartych na okres dłuższy niż 6 miesięcy, gdzie stosowanie klauzul waloryzacyjnych jest obligatoryjne⁵⁴. Omawiana klauzula powinna mieć zastosowanie w przypadku zmiany cen materiałów lub innych kosztów związanych z realizacją zamówienia⁵⁵.

Zgodnie z klauzulami, o których mowa w art. 439 p.z.p. cena powinna ulegać modyfikacji nie z powodu wystąpienia „zjawisk powszechnych” (np. inflacja), ale powiązanych z kosztem materiałów lub realizacją zamówienia⁵⁶. Wyklucza to w pierwszej kolejności możliwość waloryzacji marży i kosztów pośrednich, ale również wskazuje, że zastosowanie klauzuli powinno być związane z przedmiotem umowy i oparte na jasnym, precyzyjnym i zrozumiałym wskaźniku⁵⁷. Warto przy tym zauważyć, iż w orzecznictwie z zakresu prawa zamówień publicznych w tym roku zaczęły pojawiać się przychylne poglądy co do możliwości waloryzacji umów z powodu inflacji⁵⁸.

Dowodem potwierdzającym znaczenie tego zagadnienia są stanowiska Prokuraturii Generalnej RP z 2 sierpnia 2022 r. oraz Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) z 24 marca 2022 r. Wyżej wspomniane stanowiska są związane przede wszystkim z możliwością i sposobem zmian umów w związku z konfliktem zbrojnym w Ukrainie, jednakże pośrednio odnoszą się do kwestii inflacji. Jak wskazano w rekomendacjach Prokuraturii Generalnej: „Okoliczności uzasadniające dokonanie zmiany umowy muszą wynikać z okoliczności niemających swojego uzasadnienia w normalnych relacjach gospodarczych, zwłaszcza obserwowanych wahaniach cen na rynku określonych dóbr, zmianach inflacyjnych itp.”⁵⁹ Podobne stanowisko zajął wcześniej UZP⁶⁰. Obydwa organy uznały, iż skutki związane z wojną w Ukrainie spełniają przesłankę nieprzewidywalności.

Co ważne, kwestia waloryzacji umów o zamówienia publiczne jest przedmiotem orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej (KIO). W tezie wyroku KIO z 25 października 2022 r. wskazano, że: „zważywszy na aktualny poziom inflacji, która przekracza 17%, rozbieżne prognozy, co do zmian tego poziomu, oraz mając na uwadze, że okres obowiązywania umowy w sprawie zamówienia publicznego wynosi 72 miesiące, dla zachowania zgodności z zasadami współżycia społecznego, za uzasadnione należy uznać podwyższenie tego progu. Chodzi bowiem o to, aby nie doszło do zdecydowanego zachwiania równowagi ekonomicznej stron na niekorzyść wykonawcy, jak też aby nadmierne pod-

⁵⁴ Wyrok KIO z 4 maja 2022 r., KIO 1085/22, Lex nr 3362688.

⁵⁵ Szostak (2022): 42–53.

⁵⁶ Szostak (2022): 42–53.

⁵⁷ Autorzy artykułu podzielają pogląd, że klauzula oparta na art. 439 n.p.z.p. powinna spełniać również wymogi z art. 455 n.p.z.p.

⁵⁸ Wyrok KIO z 4 maja 2022 r., KIO 1085/22, Lex nr 3362688.

⁵⁹ Zob. Zmiana umowy z uwagi na nadzwyczajny wzrost cen (waloryzacja wynagrodzenia) – rekomendacje z 2 sierpnia 2022, <https://www.gov.pl/web/prokuratoria/zmiana-umowy-z-uwagi-na-nadzwyczajny-wzrost-cen-waloryzacja-wynagrodzenia---rekomendacje>

⁶⁰ Zob. Urząd Zamówień Publicznych (2022).

wyższenie wynagrodzenia nie doprowadziło do negatywnych konsekwencji dla zamawiającego”. Analogiczne stanowisko zajął ten organ także w innym orzeczeniu⁶¹.

Biorąc pod uwagę skalę omawianego problemu, jego znaczenie dla obrotu gospodarczego oraz stabilności realizacji inwestycji, Ministerstwo Rozwoju i Technologii (MRiT) przystąpiło w czerwcu 2022 r. do prac nad ustawą nowelizującą ustawę Prawo zamówień publicznych. Miała ona być odpowiedzią na obecne problemy związane z dopuszczalnością i zasadami waloryzacji umów⁶². Ostatecznie część założeń wypracowanych przez MRiT włączono już na etapie prac sejmowych do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców. Ustawa ta weszła w życie 10 listopada 2022 r.⁶³ W zakresie prawa zamówień publicznych akt ten rozszerzył zakres umów, które mają zawierać klauzule waloryzacyjne o umowy dotyczące dostaw (a nie tylko robót budowlanych lub usług) oraz o umowy zawarte na okres powyżej 6 miesięcy (a nie jak wcześniej 12 miesięcy). Ponadto sprecyzował, iż wspomniane klauzule mogą dotyczyć zmiany umowy w związku ze zmianą wysokości cen za wykonanie zamówienia⁶⁴. Warto zauważyć, iż zgodnie z art. 75 ustawy nowelizującej – pełniącym funkcję przepisu intertemporalnego, nowe regulacje będą dotyczyły umów zawartych w wyniku postępowań wszczętych po dniu wejścia w życie ustawy. Stosownie do zmian w odniesieniu do klauzul waloryzacyjnych ustawodawca przewidział obowiązek zmiany przez wykonawcę wynagrodzenia przysługującego podwykonawcy, jeżeli przedmiotem usługi jest także dostawa, obok robót budowlanych lub usług, oraz okres obowiązywania umowy przekracza 6 miesięcy. Jak wskazuje Joanna Martyniuk-Placha: „Celem wprowadzenia zmian jest dostosowanie przepisów do drastycznie zmieniającej się sytuacji rynkowej i drastycznego wzrostu cen towarów i usług. Dotychczasowe rozwiązania nie były adekwatne do sytuacji rynkowej, co doprowadzało w skrajnych przypadkach do paraliżu w realizacji umów. Co więcej, obowiązkowe zapisy waloryzacyjne dotyczyły wyłącznie umów o roboty budowlane i usługi, z wyłączeniem umów na dostawy”⁶⁵.

Ponadto druga część zamiany wprowadzona przez ustawę nowelizującą dotyczy możliwości zmiany art. 455 p.z.p. Ustawodawca sprecyzował, że dopuszczalna jest zmiana umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli konieczność zmiany umowy, w tym w szczególności zmiany wysokości ceny, spowodowana jest okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć, o ile zmiana nie modyfikuje ogólnego charakteru umowy, a wzrost ceny spowodo-

⁶¹ Wyrok KIO z 25 października 2022 r. KIO 2532/22.

⁶² <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/mrit-pomoze-przedsiębiorcom-waloryzowac-kontrakty-w-zamowieniach-publicznych>

⁶³ Ustawa z 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, Dz. U. 2022, poz. 2185 (dalej jako: ustawa nowelizująca).

⁶⁴ Jaworska (2022b): 1110 n.

⁶⁵ Martyniuk-Placha (2022).

wany każdą kolejną zmianą nie przekracza 50% wartości pierwotnej umowy. Zmiana ta jest potwierdzeniem stanowiska przedstawionego m.in. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w komunikacie poświęconym dopuszczalności zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego⁶⁶. Zmiany legislacyjne odpowiadają założeniom dyrektywy 2014/24/UE⁶⁷.

Ustawodawca objął zakresem ustawy nowelizującej także zasady zmian umowy zawarte przed wejściem w życie ustawy i będące w toku. Natomiast w przeciwieństwie do wyżej wskazanych zmian, te zostały uregulowane jako przepisy przejściowe (przepisy specustawy), a nie przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. Modyfikacja takiej umowy jest związana z istotną zmianą cen materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia publicznego, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć. Zmiana takiej umowy, zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy nowelizującej, może polegać na:

1) zmianie wysokości wynagrodzenia wykonawcy,
2) dodaniu postanowień dotyczących zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia wykonawcy – w przypadku umów, które nie zawierają takich postanowień,

3) zmianie postanowień dotyczących zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia wykonawcy, w szczególności w zakresie maksymalnej wartości zmiany tego wynagrodzenia – w przypadku umów, które zawierają takie postanowienia,

4) zmianie postanowień umowy dotyczących jej wykonania, w szczególności dotyczących:

- a) zakresu świadczenia wykonawcy, z czym może wiązać się odpowiadająca jej zmiana wynagrodzenia wykonawcy lub sposobu rozliczenia tego wynagrodzenia;
- b) terminu wykonania umowy lub jej części, lub czasowego zawieszenia wykonywania umowy, lub jej części;
- c) sposobu wykonywania umowy – o ile wzrost wynagrodzenia wykonawcy spowodowany każdą kolejną zmianą nie przekroczy 50% wartości.

Przedmiotem regulacji ustawodawcy była również kwestia podziału ryzyka związanego ze wzrostem cen towarów i usług oraz koniecznością waloryzacji wynagrodzeń. W świetle nowych przepisów, w przypadku gdy zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego dotyczy zmiany wysokości wynagrodzenia wykonawcy, o której mowa w ust. 1 pkt 1–3, strony ponoszą zwiększony koszt wykonania zamówienia publicznego w uzgodnionych częściach; sposób zmiany wynagrodzenia może być ustalony z użyciem odesłania do wskaźnika zmiany ceny materiałów lub kosztów, w szczególności wskaźnika ogłaszanego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Jak wskazał Maciej Bielecki: „Do 10.11.2022 r. nie było wprawdzie podstaw do żądania partycypacji wykonawcy w zwiększonych kosztach wykonania zobowiązania, ale w praktyce wielu zamawiających włączało wykonawców w »zwiększone koszty« poprzez

⁶⁶ Urząd Zamówień Publicznych (2022).

⁶⁷ Zob. Dz. Urz. UE L 2014, nr 94, s. 65 ze zm.

uwzględnianie jedynie części roszczenia wykonawców o zwiększenie wynagrodzenia. I tak przykładowo wykonawca wykazywał wzrost o 30%, zaś cenę zmieniano o 25%. Niektórzy natomiast zamawiający, jak GDDKiA oczekiwali, że ryzyko (wzrost inflacyjny) będzie dzielone w częściach równych⁶⁸.

Wykonawca, którego wynagrodzenie zostało zmienione, zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 1–3 ustawy nowelizującej, zobowiązany jest do zmiany wynagrodzenia przysługującego podwykonawcy, z którym zawarł umowę o podwykonawstwo, w zakresie odpowiadającym zmianom cen materiałów lub kosztów dotyczących zobowiązania podwykonawcy. Przy czym obowiązek ten znajduje zastosowanie do umów o podwykonawstwo, zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej i będących w toku w dniu zmiany wynagrodzenia wykonawcy. Ponadto w przypadku dokonania zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego, o której mowa w art. 48 ust. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej, jeżeli zmiana ta obejmuje część zamówienia publicznego powierzona do wykonania podwykonawcy, wykonawca i podwykonawca uzgadniają odpowiednią zmianę łączącej ich umowy o podwykonawstwo w sposób zapewniający, że warunki wykonania tej umowy przez podwykonawcę nie będą mniej korzystne dla podwykonawcy niż warunki wykonania umowy w sprawie zamówienia publicznego, zmienionej zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej. Wspomniane przepisy mają zastosowanie do umowy o podwykonawstwo, zawartej między podwykonawcą a dalszym podwykonawcą.

V. PODSUMOWANIE

W niniejszym artykule przedstawiono wyzwania prawno-ekonomiczne stojące przed instytucjami korzystającymi z zamówień publicznych w uwarunkowaniach inflacyjnych. Inflacja przede wszystkim jest odpowiedzialna za brak możliwości oszacowania kosztów związanych z podjęciem realizacji zamówienia publicznego. Przedsiębiorcy wykonujący zlecenie w ramach zamówienia publicznego są narażeni na poniesienie większych niż pierwotnie zakładane kosztów, w związku z czym mogą osiągnąć mniejszy zysk. W przypadku gdy wzrost cen spowoduje, że koszty przewyższą oczekiwane przychody, to przedsiębiorca może nie dotrzymać warunków umowy.

Wysoka inflacja zaburza również porównywalność informacji finansowych dotyczących sytuacji przedsiębiorstwa, ponieważ sprawozdawczość opiera się na wartościach nominalnych. Stawia ona szereg wyzwań przed osobami odpowiedzialnymi za sporządzenie sprawozdań finansowych, związanych m.in. z problemami w dokonaniu odpowiedniej wyceny składników majątkowych i źródeł ich finansowania, odpowiednim ustaleniu wyniku finansowego czy też koniecznością odwoływania się do specyficznych regulacji dotyczących rachunkowości inflacyjnej.

⁶⁸ Bielecki (2023): 11.

Rozwiązaniem, choć niepełnym, jest zastosowanie klauzuli waloryzacyjnej w umowach. Ustawodawca w niektórych przypadkach (np. zamówień dotyczących robót budowlanych, dostaw lub usług bądź trwających ponad 6 miesięcy) wprowadził konieczność stosowania tej klauzuli. Jej zastosowanie umożliwiłoby zwiększenie przychodów przedsiębiorcy współmiernie do wzrostu ponoszonych kosztów. Zgodnie z klauzulami opartymi na art. 439 p.z.p. cena powinna ulegać modyfikacji nie z powodu wystąpienia „zjawisk powszechnych”, jak przykładowo inflacja, ale zjawisk powiązanych ze wzrostem kosztów materiałów lub realizacji zamówienia. Warto podkreślić, że istnieje możliwość uznania inflacji za efekt ekonomiczny m.in. wojny w Ukrainie, co może być podstawą do zastosowania waloryzacji stawek za wykonanie projektu. Należy zauważyć, że inflacja jako proces dotyka wszystkie sektory rynku, co powoduje, że wiele umów może zostać waloryzowanych. W efekcie stanowi to poważne obciążenie dla budżetu zamawiającego i prowadzi do konieczności ustalenia priorytetów realizacji zamówień publicznych.

Wprowadzone przez polskiego ustawodawcę przepisy nowelizujące art. 439 i 455 p.z.p., a także wprowadzające szczególne regulacje w art. 48 n.p.z.p., z pewnością stanowią odpowiedź na sytuację rynkową oraz stanowisko przedstawicieli branż gospodarczych. Należy podkreślić, że ocena skuteczności tych regulacji w eliminowaniu negatywnych skutków ekonomicznych i prawnych dla wszystkich stron umów z zakresu zamówień publicznych będzie możliwa dopiero w przyszłości.

W artykule przedstawiono, jak wielowymiarowe konsekwencje niesie wysoka inflacja dla zamówień publicznych. Podkreśla to istotę i wymiar praktyczny niniejszego opracowania. Naturalną konsekwencją przeprowadzonych badań powinny być studia przypadków zamówień publicznych dotkniętych inflacją, zwłaszcza tych, które zostały przerwane ze względu na konieczność poniesienia znacząco wyższych kosztów, a także badania prowadzące do opracowanie spójnego miernika wykorzystywanego do waloryzacji umów o zamówienia publiczne w różnych sektorach. Dodatkowo, obserwując dalsze losy inflacji w Polsce oraz opracowując stosowne rozwiązania prawne, warto brać pod uwagę działania prawodawcze innych państw o podobnej sytuacji gospodarczej i prawnej. Należy także pamiętać, że zgodnie z zasadami dobrej legislacji ustawodawca powinien modyfikować istniejące regulacje jedynie w przypadku istotnych zmian faktycznych (społecznych, gospodarczych, politycznych), które zagrażałyby którejkolwiek ze stron zamówień publicznych.

Bibliografia

- Bejger, P. (2022). Rachunkowość w czasach podwyższonej inflacji. <https://www.rp.pl/rachunkowosc/art36309491-rachunkowosc-w-czasach-podwyzszonej-inflacji?refreshpaywall=b8b036f1-ea54-410d-a10f-7e851d82c9de> [dostęp: 12.01.2023].
- Białas, M. (2011). Problemy z ustalaniem wyniku finansowego w rachunku zysków i strat. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* 625: 213–223.

- Bielecki, M. (2023). Zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy robót budowlanych w zamówieniach publicznych w związku z nadzwyczajną zmianą cen materiałów, cz. II. *Nieruchomości* 1: 9–14.
- Brzozowski, A., Jastrzębski, J., Kaliński, M., Skowrońska-Bocian, E. (2021). *Zobowiązania. Część ogólna* (s. 328). Warszawa.
- Dziadek, K. (2018). Zamówienia publiczne jako obszar audytu wewnętrznego projektów współfinansowanych z Unii Europejskiej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 521: 47–56.
- Fuchs, B. (2018). Art. 357(1). W: M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom 3: Zobowiązania. Część ogólna* (s. 56–59). Warszawa.
- Gawrońska-Baran, A. (2022a). Art. 7. W: E. Wiktorowska, P. Wiktorowski, A. Wójcik, A. Gawrońska-Baran (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*. Warszawa: Lex/el.
- Gawrońska-Baran, A. (2022b). Art. 455. W: E. Wiktorowska, A. Wiktorowski, P. Wójcik, A. Gawrońska-Baran. *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany* (s. 1044–1057). Warszawa: Lex/el.
- Graczyński, G. (2013). Force majeure i hardship. W: W. Popiołek (red.), *Międzynarodowe prawo handlowe* (s. 653–656). Warszawa.
- Granecki, P., Granecka, I. (2021). *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa.
- Horn, M., Horn, M. J. (1995). *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge University Press.
- Jastrzębski, R. (2010). Geneza i znaczenie klauzuli rebus sic stantibus w polskim prawie prywatnym. *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego* 13: 155–166.
- Jaworska, M. (2022a). Art. 1. W: M. Jaworska (red.), D. Grześkowiak-Stojek, J. Jarnicka, A. Matusiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz* (s. 6–7). Warszawa. Legalis/el.
- Jaworska, M. (2022b). Art. 439. W: M. Jaworska (red.), D. Grześkowiak-Stojek, J. Jarnicka, A. Matusiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz* (s. 1110). Warszawa. Legalis/el.
- Jerzykowski, J. (2021). Art. 455. W: W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, M. Kittel, M. Stachowiak, J. Jerzykowski (2021). *Prawo zamówień publicznych. Komentarz* (s. 1126–1158). Warszawa: Lex/el.
- Karaleu, Y. (2014). Procedura przekształcania pozycji sprawozdania finansowego zgodnie z Międzynarodowym Standardem Rachunkowości 29 „Sprawozdawczość finansowa w warunkach hiperinflacji”. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 373: 89–106.
- Kuśmierczyk, P. (2017). Efektywność przetargów z punktacją uzależnioną od średniej oferty. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 493: 150–162.
- Martyniuk-Placha, J. (2022). Waloryzacja wynagrodzeń wykonawców w świetle specustawy waloryzacyjnej. *Lex/el*.
- Matusiak, A., Grześkowiak-Stojek, D., Jarnicka, J., Jaworska, M. (2022). Art. 1. W: M. Jaworska, D. Grześkowiak-Stojek, J. Jarnicka, A. Matusiak (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Legalis/el.
- Micherda, B. (2001). *Analityczna funkcja rachunkowości*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Micherda, B., Szulc, M. (2013). Współczesne uwarunkowania kwantyfikacji w rachunkowości. W: B. Micherda (red.), *Współczesne uwarunkowania kwantyfikacji w rachunkowości* (s. 20–46). Warszawa: Difin.
- Przybyłowski, K. (1926). Klauzula „rebus sic stantibus” w rozwoju historycznym. Lwów.
- Sieradzka, M. (red.) (2022). *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa.
- Sojak, S. (2022). Jak działać przy inflacji. <https://rachunkowosc.com.pl/jak-dzialac-przy-inflacji> [dostęp 12.01.2023].
- Stachowiak, M. (2021). Art. 7. W: J. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa.
- Stiglitz, J.E. (2015). *Ekonomia sektora publicznego*. Tłum. R. Rapacki et al. Warszawa.
- Szostak, R. (2022). Warunki zmiany wynagrodzenia należnego wykonawcy zamówienia publicznego. *Zamówienia Publiczne. Doradca* 3: 42–53.
- Truman, E. M. (2003). *Inflation Targeting in the World Economy*. Institute for International Economics. Washington, D.C.
- Ujdał-Dyńska, B. (2015). Zamówienia publiczne jako instrument optymalizacji wydatków publicznych. W: P. Lenik (red.), *Efektywność zarządzania zasobami organizacyjnymi*. Prace

- Naukowo-Dydaktyczne Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Pigonia 68: 257–275.
- Urząd Zamówień Publicznych (2022). *Dopuszczalność zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 1 i 4 oraz art. 455 ust. 2 ustawy Pzp*. Warszawa, 24.03.2022. <https://www.gov.pl/web/uzp/dopuszczalnosc-zmiany-umowy-w-sprawie-zamowienia-publicznego-na-podstawie-art-455-ust-1-pkt-1-i-4-oraz-art-455-ust-2-ustawy-pzp>
- Wieczerzyńska, B. (2016). Efektywność zamówień publicznych w wymiarze prawnym, ekonomicznym i społecznym. *Rocznik Administracji Publicznej* 2: 558–570.
- Wiktorowska, E., Wiktorowski, A., Wójcik, P., Gawrońska-Baran, A. (2022). *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*. Warszawa: Lex/el.
- Wojciechowski, E., Wojciechowski, M. (2004). Regulacja w zarządzaniu w samorządzie terytorialnym. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica* 174: 303–309.
- Zaborowski, M. (2019). Cel i funkcje zamówień publicznych. *Optimum. Economic Studies* 97(3): 151–163.