

Received: 06.02.2021  
Accepted: 25.04.2021  
Published: 30.06.2021

Roczniki Administracji i Prawa  
Annals of The Administration and Law  
2021, XXI, z. 2: s. 91-100  
ISSN: 1644-9126  
DOI: 10.5604/01.3001.0015.5556  
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Iwona Warchoń  
Nr ORCID: 0000-0002-8159-7624

## AKTUALNE ZMIANY W PRAWIE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

### CURRENT CHANGES IN THE PUBLIC PROCUREMENT LAW

**Streszczenie:** Artykuł zawiera analizę zmian regulacji prawnych w zakresie prawa zamówień publicznych. Autorka przedstawia problemy praktyczne stosowania dotychczasowej ustawy oraz zasadność zmian dotyczących sposobu przeprowadzania postępowań z zakresu zamówień publicznych oraz zawierania umów. W artykule poruszone zostały także zagadnienia związane z zasadami prawa zamówień publicznych oraz środkami ochrony prawnej w nowym prawie zamówień publicznych.

**Słowa kluczowe:** zamówienia publiczne, procedury, zawieranie umów

**Summary:** The article contains an analysis of changes in legal regulations in the field of public procurement law. The author presents the practical problems of applying the existing act and the legitimacy of changes in the principles and detailed regulations on the manner of conducting proceedings and concluding contracts. The article also addresses issues related to the principles of public procurement law and legal protection measures in the new public procurement law.

**Keywords:** public procurement, procedures, contracting

## WSTĘP

Zamówienia publiczne to kluczowa forma udziału sektora publicznego w gospodarce. W ten sposób towary, usługi i roboty budowlane zamawia w Polsce prawie 34 tys. podmiotów. W 2019 roku udzielono w Polsce ponad 141 tys. zamówień publicznych (wobec 143,9 rok wcześniej) o wartości 198,9 mld zł (wobec 202,1 mld zł rok wcześniej), co stanowiło ok. 8,75 proc. krajowego PKB – wynika ze sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych za ubiegły rok. Wartość rynku zamówień publicznych wyniosła ok. 289,8 mld zł (wobec ok. 307,2 mld zł w 2018 roku). Blisko 89 proc. zamówień udzielono w trybie przetargu nieograniczonego. Podobnie jak rok wcześniej zdecydowana większość, bo aż 97 proc. zamówień, przypadła przedsiębiorstwom krajowym. W 85 proc. zamówień o war-

---

\* dr; Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego w Radomiu. Źródła finansowania publikacji: środki własne autorki; e-mail: rachel109@wp.pl

tości poniżej progów UE zamawiający dokonywali wyboru najtańszej oferty (w 12 proc. z nich cena była jedynym kryterium wyboru)<sup>1</sup>.

Dane z TED (Tenders Electronic Daily), internetowej wersji „Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej”, dedykowanego zamówieniom publicznym w Unii Europejskiej, gdzie rocznie publikowanych jest 460 tys. ogłoszeń dotyczących składania ofert o wartości blisko 420 mld euro, wskazują na przyrost szacowanej wartości przetargów w bazie TED w latach 2014-2015 o 9,2% do 349,18 mld euro. Z wyłączeniem sektora użyteczności publicznej i obronności, największe wzrosty rok do roku odnotowano w Rumunii (33%), Estonii (31%), Słowenii (24%), Wielkiej Brytanii (23%) oraz na Malcie (21%). W przypadku Polski wzrost sięgnął poziomu 4,5%<sup>2</sup>.

Analizując historię regulacji dotyczących zamówień publicznych w kontekście polskiego systemu zamówień publicznych, nie sposób oprzeć się wrażeniu, iż nie zawsze rozwój ustawodawstwa w tym zakresie szedł w parze z pewnym ogólnym sposobem myślenia o państwie oraz roli gospodarki w życiu i rozwoju większej społeczności. Mając to na uwadze, raz jeszcze wypada podkreślić, iż zamówienia publiczne stanowią jeden z instrumentów wpływu państwa na gospodarkę rynkową. Jednak tak rozumiany sektor zamówień publicznych, a ściślej regulowana za jego pośrednictwem wzajemna relacja między sektorem publicznym a sektorem prywatnym, nie zawsze był areną współpracy, która dawała obu stronom wzajemne korzyści<sup>3</sup>.

Dotychczasowe Prawo zamówień publicznych było już wielokrotnie nowelizowane, w wielu miejscach było niespójne, a poza tym było tworzone w zupełnie innych realiach gospodarczych i otoczeniu prawnym. Ustawa była nowelizowana ok 60 razy<sup>4</sup>. Dlatego też potrzebny był całkiem nowy, spójny system zamówień publicznych. Ten wszedł w życie z początkiem 2021 roku i ma naprawić wiele bolączek poprzedniego systemu, jak m.in. skomplikowane procedury, faworyzowanie zamawiających kosztem wykonawców i niejasne orzecznictwo, na które firmy uskarżają się już od lat. Został on wprowadzony ustawą<sup>5</sup> z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych oraz ustawą<sup>6</sup> z 11 września 2019 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych.

Ustawa z 11 września 2019 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych wprowadza zmiany w ponad 80 aktach prawnych, dostosowując przede wszystkim brzmienie określonych norm prawnych do nomenklatury związanej z uchwaleniem zupełnie nowego Prawa zamówień publicznych, oraz określa zasady stosowania poprzedniej i nowej regulacji do postępowań, które zostały wszczęte i niezakończone przed 1 stycznia 2021 roku.

Celem opracowania jest zarysowanie zmian w regulacjach prawnych, które dotyczą zamówień publicznych, zaś podstawową metodą badawczą analiza przepisów prawa z zastosowaniem zasad wykładni prawa w szczególności systemowej i celowościowej.

<sup>1</sup> <https://ksiegowosc.infor.pl/obrot-gospodarczy/zamowienia-publiczne/4685431,Nowe-Prawo-zamowien-publicznych-od-2021-roku-zmiany-w-uprawnieniach-zamawiajacych-i-wykonawcow.html> [dostęp: 10.11.2020].

<sup>2</sup> J. Gola, S. Bobowski, *Efektywność funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 497, s. 244.

<sup>3</sup> Ł. Laszczyński, *Rozdział 2. Historia regulacji z zakresu prawa zamówień publicznych*, [w:] Ł. Laszczyński, M. Lamch-Rejowska, *Prawo zamówień publicznych. Praktyczny poradnik dla zamawiających i wykonawców*, Warszawa 2012, s. 23.

<sup>4</sup> Sprawozdanie Prezesa UZP o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2017 r., UZP, Warszawa 2018 r., *Sprawozdanie-Urzedu-Zamowien-Publicznych-za-2017-r.pdf* (uzp.gov.pl) [dostęp: 26.01.2021].

<sup>5</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 2019, z 2020 r., poz. 288, 875, 1492, 1517.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 2020, z 2020 r., poz. 1086.

## PROBLEMY REGULACJI PRAWNYCH W ZAKRESIE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Poprzednio obowiązująca ustawa<sup>7</sup> Prawo zamówień publicznych przewidywała dziewięć trybów udzielenia zamówienia. W każdym z tych trybów postępowanie przebiegało odmiennie, choć we wszystkich postępowaniach lub w części postępowania były czynności czy etapy wspólne, niezależne od wybranego trybu udzielania zamówienia. Prawo zamówień publicznych spośród dziewięciu trybów udzielania zamówienia wskazywało dwa – przetarg nieograniczony i przetarg ograniczony – jako podstawowe tryby udzielania zamówień. Wybór w zakresie prowadzenia postępowania o zamówienie publiczne w jednym z tych dwóch trybów mógł być dokonany przez zamawiających swobodnie, bez konieczności spełniania dodatkowych wymagań. Siedem pozostałych trybów – negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny, negocjacje bez ogłoszenia, zamówienie z wolnej ręki, zapytanie o cenę, licytacja elektroniczna i partnerstwo innowacyjne – mogło być zastosowanych tylko po spełnieniu rygorystycznie interpretowanych przesłanek określonych w ustawie. Warto również wskazać, że wprowadzonym nowelizacją Prawa zamówień publicznych z 22 czerwca 2016 roku nowym trybem udzielania zamówień – przeznaczonym do zakupów innowacyjnych produktów, usług lub robót budowlanych – było partnerstwo innowacyjne.

Dotychczas obowiązująca ustawa Prawo zamówień publicznych generowała poprzez swoje regulacje następujące problemy, które pojawiały się w aspekcie stosowania prawa:

- Nieproporcjonalnie mały, w stosunku do potencjału, udział MŚP w rynku zamówień publicznych.
- Niska konkurencyjność i zmniejszające się zainteresowanie wykonawców rynkiem zamówień publicznych (w 2017 r. w ok. 43% postępowań złożono tylko jedną ofertę).
- Brak równowagi w pozycji zamawiającego i wykonawcy, na niekorzyść wykonawcy.
- Brak powiązania wydatków na zamówienia publiczne z realizacją polityki oraz celów strategicznych państwa, m.in. wzrostu innowacyjności.
- Nacisk położony na etap wyboru.
- Wybieranie rozwiązań najtańszych, zamiast najbardziej efektywnych w dłuższym okresie.
- Skomplikowanie procedur.
- Koncentracja zamawiających na spełnieniu wymogów formalnych, zamiast na uzyskaniu najlepszego jakościowo produktu lub usługi.
- Nierówność stron w postępowaniu.
- Ograniczona dostępność do środków odwoławczych do Krajowej Izby Odwoławczej (KIO) oraz skarg na wyroki KIO do sądów powszechnych, niejednorodność orzecznictwa KIO i sądów powszechnych.
- Niefektywny system kontroli zamówień publicznych<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 oraz 2020 r., poz. 288, 1086.

<sup>8</sup> *Sprawozdanie Prezesa UZP o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2018 r.* UZP, Warszawa 2019 r. *Sprawozdanie-UZP-za-2018.pdf* [dostęp: 26.01.2021].

Nowa ustawa Prawo zamówień publicznych weszła w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. Przepisy dotychczasowe stosuje się do:

1. Postępowań o udzielenie zamówienia wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2021 r.
2. Konkursów rozpoczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2021 r.
3. Umów w sprawie zamówienia publicznego oraz umów ramowych zawartych przed dniem 1 stycznia 2021 r. lub po dniu 31 grudnia 2020 r. w następstwie postępowań wszczętych przed dniem 1 stycznia 2021 r.
4. Udzielenia zamówienia publicznego na podstawie umowy ramowej zawartej przed dniem 1 stycznia 2021 r. lub po dniu 31 grudnia 2020 r. w następstwie postępowań o udzielenie zamówienia wszczętych przed dniem 1 stycznia 2021 r.

Przepisy dotychczasowe stosuje się też do umów zawartych przed 1 stycznia 2021 r., albo w wyniku postępowań wszczętych przed tym dniem, w tym do umów szczegółowych zawieranych w oparciu o umowę ramową zawartą w oparciu o dotychczasowe przepisy.

Odwołania i skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej są rozpatrywane według dotychczasowych przepisów, jeżeli zostały wniesione przed 1 stycznia 2021 r. w postępowaniach prowadzonych w oparciu o dotychczasowe przepisy. Natomiast jeżeli odwołanie lub skarga są wnoszone począwszy od 1 stycznia 2021 r., to stosuje się do nich przepisy nowego Prawa zamówień publicznych, nawet jeżeli postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jest prowadzone w oparciu o przepisy dotychczasowe.

Należy też pamiętać, że pierwotny tekst nowej ustawy Prawo zamówień publicznych z 11 września 2019 r. został już kilkakrotnie znowelizowany. Ujednolicony tekst nowego Prawa zamówień publicznych opublikowany na stronie biuletynu informacyjnego Sejmu uwzględnia już zmiany wprowadzone następującymi ustawami:

- z 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (wejście w życie 1 marca 2021 r.);
- z 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (wejście w życie 1 stycznia 2021 r.);
- z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (wejście w życie 4 września 2022 r.);
- z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (wejście w życie 1 stycznia 2021 r.);
- z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (wejście w życie 1 lipca 2021 r.);
- z dnia 21 stycznia 2021 r., o służbie zagranicznej (wejście w życie 15 czerwca 2021 r.).

## ZMIANY W ZASADACH PRAWA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Nowe Prawo zamówień publicznych przewiduje katalog zasad w dziale I *Przepisy ogólne* rozdziale 2 *Zasady udzielania zamówień* ustawy. Zasady w porównaniu do poprzedniej regulacji zostały zmienione. Część zasad pozostała, ustawodawca wprowadził również nowe.

Podstawową zasadą udzielania zamówień publicznych jest zasada uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców<sup>9</sup>. Jedynie właściwy sposób rozumienia i stosowania tej zasady w praktyce pozwala na prawidłowe udzielanie zamówień publicznych w oparciu o przepisy prawa zamówień publicznych. Zasady udzielania zamówień publicznych są przełożeniem traktatowych zasad wspólnego rynku na krajowy system udzielania zamówień publicznych. Należy podkreślić, iż wbrew obiegowym opiniom podstawową rolą systemu zamówień publicznych nie jest dokonywanie kontroli wydatków publicznych, ale zapewnienie równego dostępu do zamówień publicznych wykonawcom z całej Unii Europejskiej<sup>10</sup>.

Zasada uczciwej konkurencji została utrzymana w nowych przepisach, ale przepis art. 17 Nowe PZP wprowadza nową zasadę, którą można określić jako zasadę efektywności, przez co rozumie się zgodnie z przepisami ustawy udzielenie zamówienia w sposób zapewniający:

- najlepszą jakość dostaw, usług oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, oraz
- uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów.

Zasada efektywności stanowi nowość w odniesieniu do poprzednich regulacji prawnych w zakresie prawa zamówień publicznych. Z pragmatycznego punktu widzenia pojawia się pytanie dotyczące tego, jak prawidłowo należy rozumieć treść zasady efektywności, jak również pytanie o to, jaką rolę należy przypisać nowej zasadzie w procesie egzekucji przepisów nowego Prawa zamówień publicznych. Zasadę efektywności, o której mowa w art. 17 ust. 1 PZP, traktować można jako tzw. normę programową. Normy programowe zawarte zostają w przepisach wskazujących perspektywiczne cele czy zadania władzy publicznej, które winny być przez nią realizowane w życiu społecznym. Mówiąc o normach programowych, należy przez to rozumieć normy wiążące adresatów poprzez wskazanie pożądanego celu. Wskazany we wstępie potencjał zamówień publicznych jest ogromny. Rozumiany powinien być on jako możliwość oddziaływania przez ustawodawcę – poprzez procedury regulujące zamówienia publiczne – na kształtowanie określonych, pożądanego kierunków działań adresatów norm prawnych. W wyniku zaś tych działań aparat administracji ma możliwość kreowania określonych sytuacji faktycznych, w tym społecznych i gospodarczych. Sytuacje te z kolei powiązane są z wyzwaniami, jakie pojawiają się współcześnie i stanowią odpowiedź na aktualne wyzwania cywilizacyjne. Dość powszechnie uważa się, że są one powiązane z następującymi wyzwaniami:

- należyta, czyli szybką i skuteczną implementacją wyników czwartej rewolucji przemysłowej, przez którą rozumiemy rozwój nowych technologii informatycznych, takich jak: sztuczna inteligencja, automatyzacja, robotyka, które to technologie posiadają wpływ na konwencjonalne modele ekonomiczne;
- przeciwdziałanie zmianom klimatycznym;
- wspieranie rozwoju gospodarczego, bazującego na rozwoju innowacji oraz zaangażowaniu sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorców;

<sup>9</sup> W. Dzierżanowski, J. Jerzykowski, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych, Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2018, s. 146.

<sup>10</sup> J. Andala-Sępkowska, W. Beresko, *Prawo zamówień publicznych w praktyce*, Warszawa 2020, s. 43.

- wspieranie inkluzji społecznej, wymaganej również ze względu na skutki czwartej rewolucji przemysłowej;
- kształtowanie odpowiednich polityk geostrategicznych<sup>11</sup>.

W nowych przepisach regulujących prawo zamówień publicznych została zachowana zasada języka polskiego w postępowaniu (art. 20 Nowe PZP). Według nowych przepisów zasada ta ma być realizowana w następującym kształcie:

- Zasadą jest prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w języku polskim.
- Dopuszczenie języka obcego w uzasadnionych przypadkach (rezygnacja ze „szczególnie uzasadnionych przypadków”).
- „Wyrażenie zgody” zastąpione zostało „dopuszczeniem” języka obcego.
- Zamieszczenie dopuszczenia języka obcego w dokumentach zamówienia lub w ogłoszeniu o zamówieniu.

Została również zachowana zasada pisemności, do której odnosi się przepis art. 20 nowej ustawy Prawo zamówień publicznych. Przepis stanowi, iż postępowanie o udzielenie zamówienia, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie, prowadzi się pisemnie. Przez pisemność należy rozumieć sposób wyrażenia informacji przy użyciu wyrazów, cyfr lub innych znaków pisarskich, które można odczytać i powielić, w tym przekazywanych przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.

W nowej ustawie, regulującej prawo zamówień publicznych obowiązującej od stycznia 2021 roku, zasada jawności postępowania w sprawie zamówień publicznych została ukonstytuowana w przepisie art. 18.

Zasada jawności postępowania odgrywa niezwykle doniosłą rolę w praktyce. Dzięki niej do postępowań o zamówienia publiczne zostają wprowadzone instrumenty kontroli ze strony wykonawców. Wykorzystywanie tej zasady w wielu przypadkach przesądza o możliwości skutecznego korzystania ze środków ochrony prawnej przewidzianych przepisami prawa zamówień publicznych<sup>12</sup>.

## KLUCZOWE PROPOZYCJE NOWEJ USTAWY

Najważniejsze zmiany w nowym Prawie zamówień publicznych dotyczą trzech obszarów. Pierwszy to obszar związany z poprawą konkurencyjności na rynku zamówień publicznych, ze zwiększeniem jego dostępności dla wszystkich firm dużych i małych, w różnych sektorach. Drugi to zmiany związane z większą transparentnością, jawnością i gromadzeniem danych, co w przyszłości umożliwi zamawiającym czy wykonawcom prognozowanie poszczególnych zamówień, udział w postępowaniach, wyciąganie wniosków. I wreszcie trzeci, duży obszar zmian związany jest z wyrównaniem pozycji stron umowy o zamówienie publiczne<sup>13</sup>.

Nowe Prawo zamówień publicznych wprowadziło nową procedurę dla zamówień krajowych, czyli poniżej progu unijnego. To procedura elastyczna, która dopuszcza negocjo-

<sup>11</sup> M. Kania, *Zasada efektywności w nowym Prawie zamówień publicznych*, „Kwartalnik Prawo Zamówień Publicznych”, nr 1(64) 2020, s. 8.

<sup>12</sup> J. Pieróg, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. XV, Warszawa 2019, s. 216.

<sup>13</sup> <https://ksiegowosc.infor.pl/obrot-gospodarczy/zamowienia-publiczne/4685431,Nowe-Prawo-zamowien-publicznych-od-2021-roku-zmiany-w-uprawnieniach-zamawiajacych-i-wykonawcow.html> [dostęp: 10.11.2020].

wanie – również po rozpoczęciu tego zamówienia publicznego. Nawet w sytuacji, kiedy zamawiający – prowadząc tę procedurę – dojdzie do wniosku, że warto przeprowadzić negocjacje, wówczas również może z procedury negocjacyjnej skorzystać. Jest to tzw. procedura podstawowa w zamówieniach krajowych.

Nowa ustawa przewiduje odmienne tryby udzielania zamówień: tryb podstawowy (nowość), partnerstwo innowacyjne, negocjacje bez ogłoszenia, zamówienie z wolnej ręki. W ramach trybu podstawowego zamawiający mają trzy warianty działania:

1. wybór oferty bez negocjacji z wykonawcami;
2. możliwość przeprowadzenia negocjacji z wykonawcami przed dokonaniem wyboru oferty, przy czym negocjacje nie mogą prowadzić do zmiany treści Specyfikacji warunków zamówienia oraz mogą dotyczyć wyłącznie tych elementów, które podlegają ocenie w ramach kryteriów oceny ofert;
3. wybór oferty dopiero po obowiązkowych negocjacjach z wykonawcami, które to negocjacje nie mogą prowadzić do zmiany minimalnych wymagań dotyczących przedmiotu zamówienia lub realizacji zamówienia według określonych w opisie potrzeb i wymagań, ale mogą dotyczyć warunków zamówienia w celu podniesienia jego efektywności.

Istotne aspekty udzielenia zamówienia w trybie podstawowym to: udostępnianie ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych – minimalny termin składania ofert to 7 dni, a w przypadku robót budowlanych – 14 dni. Maksymalny termin związania ofertą przez wykonawców wynosi 30 dni i może być jednokrotnie przedłużony o 30 dni na wezwanie zamawiającego. Istnieje możliwość bezpośredniego informowania o postępowaniu wykonawców, którzy mogą być zainteresowani udziałem w postępowaniu przetargowym. Zgodnie z przepisami nowej ustawy Prawo zamówień publicznych w zakresie regulacji trybu podstawowego istnieje również możliwość zwołania zebrania wykonawców w celu wyjaśnienia Specyfikacji warunków zamówienia lub opisu potrzeb i wymagań. W przypadku trybu podstawowego z negocjacjami ofert zamawiający może ograniczyć liczbę wykonawców, których zaprosi do negocjacji, jednak nie może być mniej niż trzech zaproszonych wykonawców oraz musi być zapewniona konkurencja. Po negocjacjach zaś zamawiający wzywa do składania ofert ostatecznych<sup>14</sup>.

Nowe Prawo zamówień publicznych wprowadza również odrębną regulację dotyczącą tzw. zamówień bagatelnych. Kwestia ta dotyczy zamówień, w których wartość jednorazowego zakupu, bez podatku od towarów i usług, wynosi od 50 000 PLN do 130 000 PLN. Dotychczas zamówienia te były wyłączone spod regulacji Prawa zamówień publicznych. Przepis art. 2 ust. 2 Nowe PZP stanowi, iż do udzielania zamówień klasycznych, których wartość, bez podatku od towarów i usług, dotycząca jednorazowego zakupu, jest mniejsza niż 130 000 złotych, nie mniejsza jednak niż 50 000 złotych, zwanych dalej „zamówieniami bagatelnymi”, udzielanych przez zamawiających publicznych, stosuje się przepisy art. 82, art. 267 ust. 1 i ust. 2 pkt 9, art. 268, art. 269 ust. 1, art. 271 ust. 1-3 oraz art. 272. W tym przypadku uproszczona procedura przetargowa zakłada jedynie obowiązek przygotowania przez zamawiającego rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach bagatelnych Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w terminie do 1 marca każdego roku następu-

<sup>14</sup> [https://www.andersentaxlegal.pl/wp-content/uploads/2020/05/PORADNIK\\_-Nowe-Pzp\\_Andersen-Tax-Legal\\_2020.pdf](https://www.andersentaxlegal.pl/wp-content/uploads/2020/05/PORADNIK_-Nowe-Pzp_Andersen-Tax-Legal_2020.pdf). [dostęp: 10.11.2020].

jącego po roku, którego dotyczy sprawozdanie. Ponadto po stronie zamawiającego ustawa przewiduje także obowiązek zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu bagatelny w Biuletynie Zamówień Publicznych wraz z przekazaniem potencjalnym wykonawcom informacji o zamiarze udzielenia zamówienia. Istnieje możliwość odstąpienia od ogłoszenia o zamówieniu bagatelny w BZP w uzasadnionym przypadku.

Jedną z bolączek minionej regulacji – którą ma zlikwidować nowa ustawa – są również niekorzystne postanowienia umowne (kary umowne, warunki wykonania zamówienia, wadium czy gwarancje należytego wykonania umowy), które powodują brak równości stron i obciążanie wykonawcy jednostronnie ryzykiem kontraktowym. Nowa ustawa wprowadza w dziale VII, noszącym tytuł: *Umowa w sprawie zamówienia publicznego i jej wykonanie*, katalog niedozwolonych postanowień w umowach o udzielenie zamówienia publicznego. Katalog ten wprowadza m.in.: zakaz wprowadzania odpowiedzialności wykonawcy za opóźnienie, z wyjątkiem sytuacji, gdy jest to uzasadnione okolicznościami lub zakresem zamówienia, zakaz naliczania kar umownych za zachowanie wykonawcy niezwiązane bezpośrednio lub pośrednio z przedmiotem umowy lub prawidłowym jej wykonaniem, zakaz wprowadzania odpowiedzialności wykonawcy za okoliczności, za które odpowiedzialność ponosi wyłącznie zamawiający, oraz zakaz możliwości ograniczenia zakresu zamówienia przez zamawiającego bez wskazania minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron (art. 433 Nowe PZP). Przyjmuje się, że wyżej wymieniony katalog ma charakter zamknięty, a nie jest jedynie katalogiem przykładowym.

Nowe Prawo zamówień publicznych wprowadza także maksymalny okres obowiązywania umów o udzielenie zamówienia publicznego oraz wymagania co do minimalnego zakresu treści takich umów. Została wprowadzona zasada zakazu zawierania umów na czas nieokreślony, zaś umowy na czas określony mogą być zawierane maksymalnie na okres do 4 lat z pewnymi wyjątkami. Umowa powinna regulować w szczególności: planowany termin zakończenia usługi, dostawy lub robót budowlanych i w razie potrzeby termin zakończenia określonych części, warunki zapłaty wynagrodzenia, łączną maksymalną wysokość kar umownych, a w przypadku umów zawieranych na okres dłuższy niż 12 miesięcy wysokość kar umownych za brak zapłaty lub nieterminową zapłatę, a także zasady wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia w przypadku zmiany m.in. stawki podatku VAT, podatku akcyzowego, wysokości minimalnego wynagrodzenia, jeśli te zmiany będą miały wpływ na koszty wykonania zamówienia.

Część zasadniczych zmian, jakimi został dotknięty system środków ochrony prawnej na gruncie nowej regulacji, została pozytywnie przyjęta przez środowisko prawne zainteresowane tematem zamówień publicznych. Należą do nich m.in. trzyosobowe składy orzekające Krajowej Izby Odwoławczej, rozszerzenie zakresu spraw poddanych kognicji Izby, w tym możliwość składania odwołań w sprawach poniżej progów unijnych czy zaskarżanie postanowień projektu umowy o zamówienie publiczne, przyznanie legitymacji do wnoszenia środków ochrony prawnej Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorstw, jeden sąd zamówień publicznych, właściwy do rozpoznawania skarg na orzeczenia Izby, obniżenie opłaty sądowej od skargi do sadu, czy wreszcie rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do wnoszenia skargi kasacyjnej. Niektóre zmiany jednak, związane np. z działaniem pełnomocników w postępowaniu odwoławczym, są stawiane pod znakiem zapytania



w kontekście zwiększenia formalizmu tego postępowania, co może wpłynąć negatywnie na efektywność całego systemu środków zaskarżenia i szybkość postępowań, przynosząc efekt odwrotny do zamierzonych celów ustawy. Bez wątpienia dopiero praktyka przyniesie realną weryfikację nowej regulacji<sup>15</sup>.

## PODSUMOWANIE

Co zyskamy dzięki zmianom w prawie zamówień publicznych, które weszły w życie w 2021 roku? Być może zostaną zrealizowane postulaty ustawodawcy, którymi są życzenia, aby: wykonawcy i podwykonawcy zamówień publicznych mieli mocniejszą pozycję, a ich prawa były lepiej chronione; więcej firm, w tym małych i średnich, startowało w przetargach; pieniądze na zamówienia publiczne były wydawane efektywnie – priorytetem jest jak najlepsza jakość produktów, a nie wyłącznie najniższa cena. Czy tak się stanie, zaobserwujemy już w pierwszych latach obowiązywania ustawy i wtedy będzie można wysnuć wnioski, opierając się na konkretnych danych statystycznych. Obecnie wszyscy stoimy wobec kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 i trudno przewidzieć, jakie będą jej długofalowe skutki dla gospodarki i funkcjonowania przedsiębiorstw. Również nie jest możliwe przewidzenie efektywności regulacji tarczy 4.0<sup>16</sup> dla ochrony przedsiębiorców w sytuacji ograniczania popytu i tzw. zamykania czasowego funkcjonowania różnych dziedzin życia, w tym obszarów, które regulowały jednostki sektora publicznego.

Aktualne doniesienia prasowe wskazują na załamanie się trendu wzrostowego w zakresie zamówień publicznych w styczniu 2021, czego przyczyną jest panująca pandemia oraz właśnie nowe regulacje prawne. W grudniu 2020 roku ogłoszona ponad 6,6 tys. przetargów. Styczeń 2021 przyniósł tylko 245 – alarmuje „Dziennik Gazeta Prawna”. Wbrew temu, co od razu przychodzi na myśl, najważniejszym elementem hamulcowym nie jest pandemia. Od stycznia 2021 roku panuje bowiem nowe prawo zamówień publicznych. Jak pisze dziennik, wszyscy zamawiający starali się wszcząć postępowania przetargowe jeszcze na podstawie poprzednich przepisów. Stąd tak ogromna przepaść między rozpoczętymi przetargami w grudniu 2020 r. a ofertami styczniowymi<sup>17</sup>.

Wnioski o dużych obawach w zakresie stosowania nowych regulacji w prawie zamówień publicznych nasuwają się same. Tak mała liczba nowych przetargów wskazuje na obawy po stronie zamawiających, którzy czekają na szkolenia w temacie procedur przetargowych.

<sup>15</sup> K. Młodecka, *Środki ochrony prawnej w nowym Prawie zamówień publicznych*, Warszawa 2021, s. 23-24.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2020, poz. 1086).

<sup>17</sup> <https://biznes.wprost.pl/gospodarka/infrastruktura/10413187/przetargi-stanely-paraliz-przez-nowe-przepisy-i-pandemie.html> [dostęp: 6.04.2021].

## Bibliografia

### Literatura:

Andała-Sępkowska J., Bereszko W., *Prawo zamówień publicznych w praktyce*, Warszawa 2020.

Dzierżanowski W., Jerzykowski J., Stachowiak M., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2018.

Gola J., Bobowski S., *Efektywność funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 497.

Kania M., *Zasada efektywności w nowym Prawie zamówień publicznych*, „Kwartalnik Prawo Zamówień Publicznych” nr 1(64)/2020.

Laszczyński Ł., Lamch-Rejowska M., *Prawo zamówień publicznych. Praktyczny poradnik dla zamawiających i wykonawców*, Warszawa 2012.

Młodecka K., *Środki ochrony prawnej w nowym Prawie zamówień publicznych*, Warszawa 2021.

Pieróg J., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. XV, Warszawa 2019.

Sprawozdanie Prezesa UZP o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2017 r., UZP, Warszawa 2018.

Sprawozdanie Prezesa UZP o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2018 r., UZP, Warszawa 2019.

### Akty prawne:

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 oraz z 2020 r., poz. 288, 1086).

Ustawa z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2019, z 2020 r., poz. 288, 875, 1492, 1517).

Ustawa z 11 września 2019 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2020, z 2020 r., poz. 1086).

Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 1086).

### Źródła internetowe:

<https://biznes.wprost.pl/gospodarka/infrastruktura/10413187/przetargi-stanely-paraliz-przez-nowe-przepisy-i-pandemie.html>

<https://ksiegowosc.infor.pl/obrot-gospodarczy/zamowienia-publiczne/4685431,Nowe-Prawo-zamowien-publicznych-od-2021-roku-zmiany-w-uprawnieniach-zamawiajacych-i-wykonawcow.html>

[https://www.andersentaxlegal.pl/wp-content/uploads/2020/05/PORADNIK\\_-Nowe-Pzp\\_Ander-sen-Tax-Legal\\_2020.pdf](https://www.andersentaxlegal.pl/wp-content/uploads/2020/05/PORADNIK_-Nowe-Pzp_Ander-sen-Tax-Legal_2020.pdf)