

UZASADNIENIE

Celem projektowanej ustawy jest podwyższenie minimalnego progu dla stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320), zwanej dalej „ustawą Pzp”, oraz ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2023 r. poz. 140), zwanej dalej „ustawą o umowie koncesji”, z obecnego poziomu 130 000 złotych do poziomu 170 000 złotych.

W projekcie przewiduje się również zmianę regulacji dotyczącej analizy potrzeb i wymagań, przeprowadzanej przez zamawiających publicznych przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości równej lub przekraczającej progi unijne (zgodnie z art. 83 ustawy Pzp). Projektowana zmiana przepisu ma na celu zaadoptowanie ww. instrumentu, który służy zwiększaniu efektywności przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia, do podnoszenia konkurencyjności w postępowaniach, w których konkurencja między ofertami wykonawców jest przewidywana.

1. Zmiany w przepisach ustawy Pzp oraz ustawy o umowie koncesji dotyczące podniesienia minimalnego progu stosowania ustawy

W obowiązującym stanie prawnym, minimalny próg stosowania ustawy Pzp oraz próg, od którego stosuje się przepisy ustawy o umowie koncesji, określony został na poziomie 130 000 złotych. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający publiczni stosują przepisy tej ustawy do udzielania zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych, przy czym, w celu ustalenia znaczenia tych przepisów ustawa Pzp odsyła do rozumienia pojęcia „zamówienia klasyczne” (uregulowanego w art. 7 pkt 33) oraz pojęcia „konkurs” (uregulowanego w art. 7 pkt 8). Natomiast, ustawa o umowie koncesji w art. 4 stanowi, że jej przepisy stosuje się do umów koncesji, których szacunkowa wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych.

Próg stosowania ustawy Pzp dotyczący udzielania zamówień klasycznych i konkursów oraz próg stosowania ustawy o umowie koncesji dotyczący zawierania umów koncesji na roboty budowlane lub usługi, obowiązuje od 2021 r. i nie był zmieniany na przestrzeni ostatnich lat, mimo znacznej skumulowanej inflacji w latach 2021-2023. Z uwagi na zmieniające się koszty realizacji robót budowlanych, dostaw oraz usług, poziom 130 000 złotych tak w przypadku zamówień klasycznych, jak i umów koncesji na roboty budowlane lub usługi, wydaje się już nieadekwatny i nieprzystający do realiów obrotu gospodarczego.

Udzielanie zamówień klasycznych oraz organizowanie konkursów na podstawie przepisów ustawy Pzp, a także zawieranie umów koncesji na podstawie przepisów ustawy o umowie koncesji, wiąże się z koniecznością stosowania nieco bardziej sformalizowanych procedur oraz realizacją przez zamawiających i wykonawców szerszych obowiązków (np. z zakresu prowadzenia dokumentacji postępowania w odniesieniu do zamawiających). Dlatego też, w przypadku zamówień oraz umów koncesji o mniejszych wartościach, ustawodawca w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp oraz art. 4 ustawy o umowie koncesji wprowadził próg stosowania przepisów ustawowych, poniżej którego zamawiający są zwolnieni z obowiązku ich stosowania. W odniesieniu do tych zamówień oraz umów koncesji, zamawiający mają możliwość udzielania zamówień (zawierania umów koncesji) z zastosowaniem rozwiązań mniej sformalizowanych, w oparciu o procedury udzielania zamówień uregulowanych w ich przepisach wewnętrznych.

Zaproponowana zmiana wysokości progu stosowania ustawy Pzp oraz progu stosowania ustawy o umowie koncesji zmierza do dostosowania tych przepisów do zmieniających się realiów gospodarczych, a także zapewnienia elastyczności i adekwatności sposobu wyboru wykonawcy oraz trybu zawierania umów o zamówienia publiczne (umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi) do potrzeb zamawiających i wykonawców w przypadku zamówień o niższych wartościach (wartości nieprzekraczającej progu stosowania ustawy Pzp oraz ustawy o umowie koncesji). Natomiast, samo ustalenie właściwego poziomu nowego progu kwotowego stosowania ustawy Pzp oraz stosowania ustawy o umowie koncesji, stanowi wynik współpracy podjętej w przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Wypracowano kilka wariantów rozwiązań dotyczących ustalenia wskaźnika zmiany cen łącznie dla produktów (dóbr i usług), towarów i materiałów będących przedmiotem zamówień publicznych o wartości od 130 000 złotych, w okresie od 2021 r. do 2024 r., z uwzględnieniem dostępnych danych za 2025 r., czego efektem jest propozycja podwyższenia minimalnego progu stosowania ustawy do kwoty 170 000 złotych.

W związku z powyższym, projektowana ustawa przewiduje podwyższenie minimalnego progu dla stosowania ustawy Pzp oraz progu stosowania ustawy o umowie koncesji z obecnego poziomu 130 000 zł do poziomu 170 000 zł. W tym celu w art. 1 projektu dokonuje się zmiany art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, w którym kwotę 130 000 złotych zastępuje się kwotą 170 000 złotych. Ponadto, w ustawie Pzp zmianie ulegnie art. 82 ust. 1, dotyczący sporządzania przez zamawiającego rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach, w tym o zamówieniach klasycznych, których wartość jest mniejsza niż 130 000 złotych, a także art. 359 pkt 2

regulujący kwestię udzielania zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi, których wartość jest mniejsza niż równowartość kwoty 750 000 euro, nie mniejsza jednak niż równowartość kwoty 130 000 złotych. Również w tych przepisach kwota 130 000 złotych zostanie zastąpiona kwotą 170 000 złotych.

Z kolei, w ustawie o umowie koncesji przewiduje się zmianę wyłącznie art. 4, który będzie nakazywał stosowanie przepisów ustawy do umów koncesji, których szacunkowa wartość jest równa lub przekracza kwotę 170 000 złotych.

2. Zmiany w przepisach ustawy Pzp dotyczące analizy potrzeb i wymagań

Zamówienia publiczne mają wpływ na rozwój przedsiębiorczości oraz istotne znaczenie dla gospodarki. Sposób dokonywania zakupów finansowanych ze środków publicznych ma wpływ na zainteresowanie wykonawców ubieganiem się o publiczne kontrakty, a w konsekwencji na konkurencyjność w tym obszarze życia gospodarczego. Konkurencyjność ofert składanych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego stanowi istotny czynnik efektywności udzielania zamówień publicznych. W celu zachęcenia przedsiębiorców, szczególnie małych i średnich, do udziału w rynku zamówień publicznych w ustawie Pzp przewidziano szereg rozwiązań w tym zakresie, m.in. możliwość składania oferty przewidującej wykonanie części zamówienia, jeżeli przedmiot zamówienia został podzielony przez zamawiającego, ograniczenie nakładanych na wykonawców formalnych zobowiązań związanych z ubieganiem się o zamówienie, możliwość pozyskania zaliczki na poczet realizacji zamówienia oraz prawo do wspólnego ubiegania się o zamówienie. Mimo stworzenia wielu instrumentów, które miały mobilizować wykonawców, ich zainteresowanie zamówieniami publicznymi, mierzone liczbą składanych ofert, od kilku lat utrzymuje się na niskim, niesatysfakcjonującym poziomie. Stan ten negatywnie wpływa na proces udzielania zamówień, w tym potencjalnie na jakość i cenę oferowanych produktów i usług. Jednym z instrumentów, który ma służyć przygotowaniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w celu efektywnego udzielenia zamówienia, a więc może być wykorzystany do podniesienia konkurencyjności w postępowaniu, a następnie najlepszej realizacji zamówienia, jest analiza potrzeb i wymagań uregulowana w art. 83 ustawy Pzp. Zamawiający publiczny jest zobowiązany dokonać analizy potrzeb i wymagań przed wszczęciem postępowania klasycznego o wartości równej lub przekraczającej progi unijne. Narzędzie, jakim jest analiza potrzeb i wymagań powinno służyć również konkurencyjności w takich postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, w których konkurencja między ofertami wykonawców jest przewidywana. W celu podkreślenia

tego aspektu w projektowanych przepisach przewiduje się doprecyzowanie w zakresie przedmiotowym analizy potrzeb i wymagań.

W przypadku konkurencyjnych trybów udzielania zamówień, zamawiający na etapie przygotowania postępowania powinien poddać analizie m.in. jak określić warunki zamówienia, aby podnieść konkurencyjność postępowania o udzielenie zamówienia, innymi słowy, jak określić warunki zamówienia, aby zwiększyć liczbę wykonawców ubiegających się o udzielenie danego zamówienia, a w efekcie jak zwiększyć liczbę ofert w danym postępowaniu.

W związku z tym w ustawie Pzp dodaje się regulację nakładającą na zamawiającego w zakresie rozeznania rynku obowiązek badania wpływu planowanego zamówienia na konkurencyjność, w ramach analizy potrzeb i wymagań (dodawana lit. c w art. 83 ust. 2 pkt 2). Ponadto, w art. 83 w ust. 3 w pkt 3a ustawy Pzp dodaje się regulację, zgodnie z którą, w przypadku konkurencyjnych trybów udzielania zamówień zamawiający w dokumencie „Analiza potrzeb i wymagań”, opracowywanym jeszcze przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, będzie wskazywał, jak planuje ukształtować warunki zamówienia, aby podnieść konkurencyjność danego postępowania o udzielenie tego zamówienia.

Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z art. 7 pkt 29 ustawy Pzp, przez warunki zamówienia należy rozumieć warunki, które dotyczą zamówienia lub postępowania o udzielenie zamówienia, wynikające w szczególności z opisu przedmiotu zamówienia, wymagań związanych z realizacją zamówienia, kryteriów oceny ofert, wymagań proceduralnych lub projektowanych postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego. Jako przykłady mechanizmów (warunków zamówienia) przyczyniających się do zwiększenia liczby ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia można wskazać: konkurencyjny opis przedmiotu zamówienia, ustalenie odpowiedniego terminu składania ofert, ustalanie warunków udziału w postępowaniu, które nie są nadmiarowe w zestawieniu z przedmiotem zamówienia, czy określenie jakościowych kryteriów oceny ofert.

3. Przepisy przejściowe i przepis o wejściu w życie

Przewiduje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2026 r., w celu zapewnienia odpowiedniego *vacatio legis* na dostosowanie przez zamawiających oraz wykonawców się do nowych regulacji.

W projektowanej ustawie wprowadza się regulacje przejściowe dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz postępowań o zawarcie umowy ramowej, toczących się w dniu wejścia w życie projektowanej ustawy, rozpoczętych i niezakończonych konkursów, a także dotyczące toczących się postępowań o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi. Zgodnie z projektowanymi art. 3 i art. 5 ust. 1, w przypadku takich postępowań zastosowanie będą miały odpowiednio przepisy ustawy Pzp oraz przepisy ustawy o umowie koncesji, dotyczące minimalnego progu stosowania ustawy w brzmieniu dotychczasowym, tj. w brzmieniu odnoszącym się do progu stosowania ustawy w wysokości 130 000 złotych.

Również w przypadku analizy potrzeb i wymagań, względem toczących się postępowań o udzielenie zamówienia, w przepisach przejściowych przewidziano stosowanie regulacji w dotychczasowym brzmieniu. Oznacza to, że w przypadku takich postępowań nie będzie konieczności uzupełnienia analizy potrzeb i wymagań zgodnie z nowymi rozwiązaniami.

Odrębną regulację przejściową wprowadzono względem umów w sprawie zamówienia publicznego oraz umów ramowych, a także umów koncesji na roboty budowlane lub usługi, zawartych przed dniem 1 stycznia 2026 r., a także ww. umów zawartych po dniu 31 grudnia 2025 r., jednak w następstwie postępowań wszczętych przed dniem 1 stycznia 2026 r. W odniesieniu do ww. umów zastosowanie będą miały odpowiednio przepisy ustawy Pzp oraz przepisy ustawy o umowie koncesji, w brzmieniu dotychczasowym.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt ustawy nie zawiera wymogów nakładanych na usługodawców podlegających notyfikacji, o której mowa w art. 15 ust. 7 i art. 39 ust. 5 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, str. 36).

Projekt ustawy nie wymaga uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim Bankiem Centralnym, o czym mowa w § 39 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806).

Projektowana regulacja jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248 oraz z 2024 r. poz. 1535) w związku z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.