



Prezes Rady Ministrów

Donald Tusk

Warszawa, dnia /elektroniczny znacznik czasu/

RM-0610-76-25

UDER15

deregulacja

Pan Szymon HOŁOWNIA
Marszałek Sejmu

Szanowny Panie Marszałku,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi
projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych
innych ustaw.

Projekt ma charakter deregulacyjny.

Do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został
upoważniony Minister Rozwoju i Technologii.

Z poważaniem

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:
wnioskodawca

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1. W ustawie z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 oraz z 2025 r. poz. 620) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) użyte w art. 2 w ust. 1 w pkt 1, w art. 82 w ust. 1 oraz w art. 359 w pkt 2 wyrazy „130 000 złotych” zastępuje się wyrazami „170 000 złotych”;
- 2) w art. 83:
 - a) w ust. 2 w pkt 2 w lit. b kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się lit. c w brzmieniu:

„c) w aspekcie podniesienia konkurencyjności postępowania o udzielenie zamówienia.”,
 - b) w ust. 3 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) przewidywane do zastosowania warunki zamówienia sprzyjające podniesieniu konkurencyjności postępowania o udzielenie zamówienia – w przypadku gdy przewidywany jest tryb udzielenia zamówienia, o którym mowa w art. 129 ust. 1 pkt 1–5;”.

Art. 2. W ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164) w art. 23a wyrazy „130 000 zł” zastępuje się wyrazami „170 000 zł”.

Art. 3. W ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87) użyte w art. 14b w ust. 13 oraz w art. 37a wyrazy „130 000 złotych” zastępuje się wyrazami „170 000 złotych”.

Art. 4. W ustawie z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1604) w art. 8a w ust. 1 wyrazy „130 000 złotych” zastępuje się wyrazami „170 000 złotych”.

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, ustawę z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ustawę z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, ustawę z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym oraz ustawę z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Art. 5. W ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285) w art. 46 w ust. 1 w pkt 13 wyrazy „130 000 złotych” zastępuje się wyrazami „170 000 zł”.

Art. 6. W ustawie z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2023 r. poz. 140 oraz z 2025 r. poz. 620) w art. 4 wyrazy „130 000 złotych” zastępuje się wyrazami „170 000 złotych”.

Art. 7. 1. Do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz postępowań o zawarcie umowy ramowej, wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2026 r., stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym.

2. Do konkursów prowadzonych na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 rozpoczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2026 r. stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym.

Art. 8. Do umów w sprawie zamówienia publicznego oraz umów ramowych zawartych na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1:

- 1) przed dniem 1 stycznia 2026 r.,
- 2) po dniu 31 grudnia 2025 r., w następstwie postępowań o udzielenie zamówienia wszczętych przed dniem 1 stycznia 2026 r.

– stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym.

Art. 9. 1. W przypadku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz postępowań o zawarcie umowy ramowej, wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2026 r., obowiązki zamawiającego określone w przepisach zmienianych w art. 2–5 są wykonywane z zastosowaniem tych przepisów, w brzmieniu dotychczasowym.

2. Do postępowań w sprawach umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 13 ustawy zmienianej w art. 5, wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2026 r. stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 10. 1. Do postępowań o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2026 r. stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 6, w brzmieniu dotychczasowym.

2. Do umów koncesji na roboty budowlane lub usługi zawartych na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 6:

- 1) przed dniem 1 stycznia 2026 r.,

- 2) po dniu 31 grudnia 2025 r., w następstwie postępowań wszczętych przed dniem 1 stycznia 2026 r.

– stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 6, w brzmieniu dotychczasowym.

Art. 11. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.

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 oraz z 2025 r. poz. 620), 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 oraz z 2025 r. poz. 620), 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.

Proóg 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.

Ponadto w projektowanej ustawie wprowadza się zmiany dostosowujące w których ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164), ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87), ustawie z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1604) oraz w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285). Potrzeba dostosowania ww. ustaw podyktowana jest tym, że w przepisach tych ustaw przewidziano odniesienia do minimalnego progu dla stosowania ustawy Pzp, tj. wartości zamówienia równej lub przekraczającej kwotę 130 000 zł, w związku z określonymi obowiązkami zamawiających przy udzielaniu zamówień publicznych powiązanych przedmiotowo z tymi ustawami.

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, zamawiający 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. 7 i art. 10 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. Analogicznie rozstrzygnięto sytuację przejściową w odniesieniu do obowiązków związanych z udzielaniem zamówień publicznych, które wynikają z ustaw zmienianych w art. 2–5 niniejszego projektu (art. 9 ust. 1).

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 (art. 7).

Wprowadzane regulacje przejściowe mają na celu zapewnienie odpowiedniego czasu na dostosowanie się organizacyjne zamawiających do wprowadzanej zmiany przepisów, w szczególności zmiany wysokości progów stosowania ustawy Pzp, w tym w obszarze stosowanych narzędzi informatycznych obsługujących procesy związane z udzielaniem zamówień i organizacją konkursów.

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. (art. 8 i art. 10 ust. 2). W odniesieniu do ww. umów zastosowanie będą miały odpowiednio przepisy ustawy Pzp oraz przepisy ustawy o umowie koncesji, w brzmieniu dotychczasowym. Celem ww. regulacji przejściowej jest jednoznaczne rozstrzygnięcie kwestii obowiązującego stanu prawnego w odniesieniu do tych umów, w tym w kontekście ich ewentualnej zmiany.

Projekt zawiera także przepis przejściowy dotyczący umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, uregulowanych ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, z uwagi na to, że umowy te są zawierane bez zastosowania ustawy Pzp i nie są one objęte pozostałymi regulacjami przejściowym (art. 9 ust. 2). Regulacja intertemporalna zawarta w projektowanym art. 9 ust. 2 rozstrzyga kwestię stosowania art. 46 ust. 1 pkt 13 ww. ustawy w brzmieniu dotychczasowym do wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy postępowań w sprawach umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

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 oraz z 2025 r. poz. 408).

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 2025 r. poz. 677) 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.

Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Rozwoju i Technologii Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Michał Jaros, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Grzegorz Płatek, dyrektor Departamentu Prawa Gospodarczego i Analiz, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, tel. 22 411 93 84; Marta Brzozowska-Katner, zastępca dyrektora w Departamencie Prawa Gospodarczego i Analiz, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, tel. 22 411 93 84	Data sporządzenia 23.05.2025 Źródło: Inne – deregulacja Nr w wykazie prac UDER15
--	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

1. Obowiązujący próg stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi

Obecnie, minimalny próg stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 oraz z 2025 r. poz. 620, dalej: „ustawa Pzp” lub „ustawa – Prawo zamówień publicznych”) oraz próg, od którego stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2023 r. poz. 140 oraz z 2025 r. poz. 620, dalej: „ustawa o umowie koncesji”), określony został na poziomie 130 000 zł. Próg ten obowiązuje od 2021 r. i nie był zmieniany na przestrzeni ostatnich lat, mimo znacznej skumulowanej inflacji w latach 2021–2023. Wobec zmieniających się kosztów realizacji robót budowlanych, dostaw oraz usług, poziom 130 000 zł wydaje się już nieadekwatny do realiów obrotu gospodarczego.

Udzielanie zamówień publicznych na podstawie przepisów ustawy Pzp oraz zawieranie umów koncesji z zastosowaniem przepisów ustawy o umowie koncesji wiąże się z koniecznością stosowania nieco bardziej sformalizowanych procedur oraz realizacją przez zamawiających i wykonawców szerszych obowiązków, zmierzających m.in. do zachowania odpowiedniej przejrzystości i proporcjonalności postępowań (w przypadku zamawiających obowiązki te związane są np. z prowadzeniem dokumentacji postępowania). W przypadku zamówień publicznych o mniejszych wartościach, stosowanie proceduralnych ograniczeń wynikających z ustawy Pzp (ustawy o umowie koncesji) nie jest konieczne, zaś za adekwatne należy uznać stosowanie procedur udzielania zamówień uregulowanych w przepisach wewnętrznych poszczególnych zamawiających.

W 2023 r. wartość zamówień publicznych realizowanych z zastosowaniem przepisów ustawy Pzp, określona w oparciu o dane zawarte w rocznych sprawozdaniach o zamówieniach, wyniosła ok. 279,8 mld zł, w tym wartość udzielonych zamówień od progu 130 000 zł do progów unijnych kształtowała się na poziomie ok. 73,6 mld zł, a zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi unijne wyniosły ok. 206,2 mld zł.¹

Dane będące w dyspozycji Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: „UZP”), wskazują, że przybliżona wartość całego rynku zamówień publicznych w 2023 r. (obejmująca zarówno zamówienia udzielane w procedurach określonych ustawą Pzp, jak i na podstawie wyłączeń z obowiązku stosowania ustawy Pzp) wyniosła łącznie ok. 579,7 mld zł.

2. Analiza potrzeb i wymagań w ustawie – Prawo zamówień publicznych

Konkurencyjność ofert składanych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego stanowi istotny czynnik efektywności udzielania zamówień publicznych. 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.

Na podstawie danych udostępnionych w Nr 12/2024 Biuletynu Informacyjnego Urzędu Zamówień Publicznych w roku 2024 średnia liczba ofert składanych w postępowaniach o wartości mniejszej niż progi unijne, prowadzonych na podstawie ustawy – Prawo zamówień publicznych, wyniosła 2,89 oferty.

<https://www.gov.pl/web/uzp/biuletyny-informacyjne-uzp>

¹ Sprawozdanie Prezesa UZP z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2023 r.

Średnia liczba ofert składanych i odrzucanych (zamówienia powyżej wartości określonej w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, ale poniżej progów UE)

Rodzaj zamówienia	Liczba ofert	
	składanych	odrzuconych
Roboty budowlane	4,08	1,95
Dostawy	2,43	1,65
Usługi	2,80	1,69
Średnio	2,89	1,75

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 – Prawo zamówień publicznych. Zamawiający publiczny jest zobowiązany dokonać analizy potrzeb i wymagań przed wszczęciem postępowania klasycznego o wartości równej lub przekraczającej progi unijne.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

1. Podwyższenie obecnego progu stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o umowie koncesji ze 130 000 złotych do 170 000 złotych

Proponuje się 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. Potrzeba podwyższenia progu podyktowana jest znacznymi zmianami cen towarów i usług na przestrzeni ostatnich lat, w konsekwencji zaś wzrostem kosztów realizacji robót budowlanych, dostaw i usług. Obowiązujący od 2021 r. próg stosowania ustawy Pzp i ustawy o umowie koncesji w wysokości 130 000 zł odzwierciedla wyraźnie mniejszą wartość rynkową.

Zmiana wysokości progu stosowania ustawy Pzp oraz progu stosowania ustawy o umowie koncesji pozwoli na zachowanie elastyczności i adekwatne dopasowanie sposobu wyboru wykonawcy oraz trybu zawierania umów o zamówienia publiczne do potrzeb zamawiających i wykonawców identyfikowanych w przypadku zamówień o niższych wartościach (wartości nieprzekraczającej progu stosowania ustawy Pzp oraz ustawy o umowie koncesji).

Podwyższenie progu kwotowego stosowania ustawy Pzp będzie skutkowało mniejszym sformalizowaniem procesu udzielania zamówień w odniesieniu do znacznej grupy zamówień. Według danych UZP za 2024 r. uzyskanych z Biuletynu Zamówień Publicznych, zmiana będzie dotyczyć blisko 9 000 (8 664) zamówień publicznych udzielanych w przedziale wartości zamówienia między 130 000 złotych a 169 999,99 złotych. Łączna wartość zamówień publicznych udzielonych w 2024 r. w tym przedziale kwotowym to ponad 1 300 000 000 (1 305 765 029) złotych brutto. Przy czym łączna liczba zamawiających udzielających zamówień (na podstawie rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach za 2024 r. przekazanych Prezesowi UZP) to blisko 32 000 (do UZP wpłynęło 31 820 sprawozdań za 2024 r.).

W celu ustalenia poziomu nowego progu kwotowego stosowania ustawy Pzp oraz stosowania ustawy o umowie koncesji, w związku z czynnikiem inflacyjnym, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych podjął współpracę z Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego. W efekcie w GUS wypracowano kilka wariantów rozwiązań dotyczących ustalenia zagregowanego 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. Szczegółowe informacje w tym zakresie zostały przedstawione w załączniku do niniejszej OSR.

Ponadto, z uwagi na to, że odniesienie do minimalnego progu dla stosowania ustawy Pzp, tj. wartości zamówienia równej lub przekraczającej kwotę 130 000 zł, występuje także w innych ustawach i wiąże się z określonymi obowiązkami zamawiających przy udzielaniu takich zamówień, projektowana ustawa przewiduje dostosowanie tej wartości także w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164), ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87), ustawie z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1604) oraz ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285).

2. Podnoszenie konkurencyjności w zamówieniach publicznych z użyciem analizy potrzeb i wymagań

Analiza potrzeb i wymagań powinna służyć podnoszeniu konkurencyjności w takich postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, w których konkurencja między ofertami wykonawców jest przewidywana.

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

W związku z tym, w ramach analizy potrzeb i wymagań, projektowana ustawa przewiduje dodanie regulacji nakładającej na zamawiającego w zakresie rozeznania rynku obowiązku badania wpływu planowanego zamówienia na konkurencyjność (dodawana lit. c w art. 83 ust. 2 pkt 2). Ponadto, przewiduje się dodanie regulacji, zgodnie z którą, w przypadku konkurencyjnych trybów udzielania zamówień zamawiający w dokumencie „Analiza potrzeb i wymagań”, opracowywanym jeszcze przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, wskazywałby jak planuje ukształtować warunki zamówienia, aby podnieść konkurencyjność danego postępowania o udzielenie zamówienia (dodawany pkt 3a w art. 83 ust. 3). 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. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W zakresie progu stosowania dla zamówień publicznych, z danych Urzędu Zamówień Publicznych wynika, że część państw posiada krajowy próg stosowania regulacji w dziedzinie zamówień publicznych: na ŁOTWIE 10 000 euro dla dostaw i usług oraz 20 000 euro dla robót budowlanych; w SŁOWENII 40 000 euro na dostawy i usługi oraz 80 000 euro na roboty budowlane w dziedzinie zamówień ogólnych, z kolei w przypadku zamówień w dziedzinie infrastruktury progi wynoszą odpowiednio 50 000 euro dla dostaw i usług oraz 100 000 euro dla robót budowlanych; w CHORWACJI 26 540 EUR dla dostaw i usług oraz 66 360 euro dla robót budowlanych; na WĘGRZECH ok. 48 749 euro dla dostaw i usług oraz ok. 146 247 euro dla robót budowlanych, przy czym progi ustalane są corocznie w ustawie budżetowej, na SŁOWACJI 50 000 euro.

W niektórych państwach członkowskich regulacje w dziedzinie zamówień znajdują zastosowanie bez dolnego progu, tj. od 0 euro (DANIA, GRECJA, LUKSEMBURG, AUSTRIA, SZWECJA), niekiedy dopuszczając jednocześnie bezpośrednie udzielanie zamówień nieosiągających określonej wartości (15 000 euro dla dostaw i usług oraz 40 000 euro dla robót budowlanych w HISZPANII; 25 000 euro we FRANCJI; od ok. 25 564 euro do ok. 51 128 euro w zależności od rodzaju zamówienia w BUŁGARII) lub w inny sposób upraszczając procedury udzielania zamówień nieosiągających określonej wartości (na LITWIE 58 000 euro dla dostaw i usług oraz 145 000 euro dla robót budowlanych; w BELGII 30 000 euro; w CZECHACH ok. 119 520 euro dla dostaw i usług oraz ok. 358 560 euro dla robót budowlanych).

W części państw ustawy regulujące materię udzielania zamówień publicznych stosuje się jedynie do zamówień o wartości przekraczającej progi stosowania dyrektyw (NIEMCY, IRLANDIA, WŁOCHY, CYPR, NIDERLANDY).

Propozycje dotyczące zmian w zakresie analizy potrzeb i wymagań nie podlegały analizie porównawczej z innymi krajami z uwagi na specyfikę tego rozwiązania.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Zamawiający: jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, podmioty prawa publicznego, związki tych jednostek lub podmiotów oraz przedsiębiorstwa działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych	31 820 – liczba sprawozdań, które wpłynęły do UZP za 2024 r. 8 664 zamówień publicznych udzielonych w 2024 r. w przedziale wartości zamówienia między 130 000 złotych a 169 999,99 złotych.	Dane Urzędu Zamówień Publicznych	Większa liczba postępowań będzie mogła być realizowana poza rygorami ustawy Pzp. Skrócenie i uproszczenie postępowań oraz szybsze zawieranie umów. Podnoszenie konkurencyjności w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, w których konkurencja między ofertami wykonawców jest przewidywana, związku z prowadzeniem analizy potrzeb i wymagań.
Wykonawcy/przedsiębiorcy: osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, osoby fizyczne	Około 200 tysięcy potencjalnych wykonawców zamówień publicznych, w tym małe (ok. 57 tys.)	Szacunki na podstawie danych REGON GUS.	Większa liczba postępowań będzie mogła być realizowana poza rygorami ustawy Pzp. Mniejsze sformalizowanie udzielania zamówień. Zwiększenie progu dla stosowania ustawy Pzp może

	i średnie (ok. 15 tys.) przedsiębiorstwa.		zaktywizować małe podmioty, które obawiały się formalności związanych ze stosowaniem ustawy Pzp, do zawierania umów i zwiększenia aktywności gospodarczej. Podnoszenie konkurencyjności w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, w których konkurencja między ofertami wykonawców jest przewidywana, związku z prowadzeniem analizy potrzeb i wymagań
--	---	--	--

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt ustawy nie był poddany procedurze prekonsultacji.

Postulaty podwyższenia obecnie obowiązującego progu kwotowego w wysokości 130 000 złotych w związku z czynnikiem inflacyjnym, a także zwiększenia konkurencyjności postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, zostały zgłoszone w ramach prac Rządowego Zespołu ds. Deregulacji. Ponadto postulat dotyczący podwyższenia obowiązującego progu kwotowego stosowania ustawy Pzp był zgłaszany do UZP w ramach przeglądu funkcjonowania ustawy Pzp. W ramach dokonywanego przeglądu przepisów ustawy Pzp, Urząd Zamówień Publicznych przeprowadził ankietę, w której 53% wykonawców opowiedziało się za podwyższeniem progu stosowania ustawy, natomiast 47% z tej grupy respondentów było przeciwnego zdania. W grupie zamawiających 85% ankietowanych opowiedziało się za podwyższeniem progu, natomiast 15% było przeciwnego zdania.²

Stosownie do postanowień art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806 oraz z 2025 r. poz. 408), projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt został przedłożony do konsultacji publicznych na podstawie § 36 ust. uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów. W ramach konsultacji projekt ustawy został przekazany m.in. do następujących partnerów społecznych:

- 1) Federacja Przedsiębiorców Polskich;
- 2) Forum Związków Zawodowych;
- 3) NSZZ „Solidarność”;
- 4) Związek Pracodawców – Business Centre Club;
- 5) Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej;
- 6) Konfederacja „Lewiatan”;
- 7) Związek Przedsiębiorców i Pracodawców;
- 8) Związek Rzemiosła Polskiego;
- 9) Polskie Towarzystwo Gospodarcze;
- 10) Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców;
- 11) Krajowa Izba Gospodarcza;
- 12) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych;
- 13) Organizacja Pracodawców Rada Przedsiębiorców;
- 14) Polski Związek Pracodawców Budownictwa;
- 15) Polska Izba Przemysłowo - Handlowa Budownictwa;
- 16) Związek Miast Polskich;
- 17) Unia Metropolii Polskich;
- 18) Unia Miasteczek Polskich;
- 19) Związek Gmin Wiejskich RP;
- 20) Związek Powiatów Polskich;
- 21) Związek Województw RP;
- 22) Stowarzyszenie Prawa Zamówień Publicznych;
- 23) Ogólnopolskie Stowarzyszenie Konsultantów Zamówień Publicznych;
- 24) Polskie Stowarzyszenie Zamówień Publicznych;
- 25) Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o.;
- 26) Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A.;

² <https://www.gov.pl/web/uzp/przegląd-prawa-zamowien-publicznych---wyniki-ankiety-dla-zamawiajacych-i-wykonawcow>

- 27) PGE Polska Grupa Energetyczna S.A.;
- 28) PGNiG S.A.;
- 29) PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.;
- 30) Poczta Polska S.A.;
- 31) Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości;
- 32) Polski Fundusz Rozwoju;
- 33) Polskie Koleje Państwowe S.A.;
- 34) Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.

Z uwagi na deregulacyjny charakter przepisów oraz korzyści wynikające z wprowadzenia rozwiązań objętych projektem ustawy, istnieje potrzeba możliwie szybkiego wprowadzenia tych przepisów do systemu prawa zamówień publicznych. Powyższe wiąże się również z koniecznością sprawnego prowadzenia procesu legislacyjnego projektowanego aktu, w tym zastosowania skróconych terminów na konsultacje publiczne i opiniowanie, zgodnie z § 40 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów. Przyjęcie 10-dniowego terminu na przedstawienie stanowisk i opinii przez partnerów społecznych oraz partnerów publicznych nie powinno utrudnić ich udziału w procesie legislacyjnym, z uwagi na wąski zakres regulacji oraz nieznaczną objętość projektowanego aktu.

Projekt ustawy został przekazany do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – na podstawie art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. z 2024 r. poz. 949).

Wyniki konsultacji publicznych i opiniowania zostały przedstawione w raporcie z konsultacji.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Wydatki ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Saldo ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Źródła finansowania	Wprowadzone regulacje nie spowodują skutków finansowych dla jednostek sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, polegających na zwiększeniu wydatków lub zmniejszeniu dochodów tych jednostek w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących planów budżetowych.											
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Nie jest możliwe oszacowanie ewentualnych skutków w ujęciu liczbowym, w tym w zakresie wpływu na sektor finansów publicznych. Z jednej strony – po stronie budżetu państwa czy JST, a więc zamawiających – powinno nastąpić ograniczenie kosztów związanych z przygotowaniem dokumentacji przetargowej i przyspieszenie procedur, dzięki czemu pewne zakupy mogłyby być realizowane i wdrażane szybciej. Z drugiej strony może być też obawa, że podwyższenie progu hipotetycznie spowoduje, że w zamówieniach publicznych wyłączonych ze stosowania ustawy Pzp pojawi się ryzyko dostosowania cen oferowanych przez wykonawców do wysokości progu stosowania ustawy Pzp, a tym samym oferowanie realizacji zamówień podprogowych na mniej korzystnych dla zamawiających warunkach cenowych. Może być też jednak tak, że zwiększenie progu pobudzi aktywność małych i średnich przedsiębiorstw, które dotychczas unikały uczestnictwa w zamówieniach publicznych z powodu skomplikowanych procedur. Dzięki temu zwiększy się konkurencyjność rynku zamówień, co w efekcie wpłynie korzystnie na oferowane ceny i podniesie jakość usług oraz produktów dostępnych dla społeczności.											

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Mniejsze sformalizowanie postępowań o udzielenie zamówienia (oraz postępowań o zawarcie umowy koncesji) i skrócenie czasu zawierania umów, dzięki podwyższeniu progu dla stosowania ustawy Pzp oraz ustawy o umowie koncesji. Mniejsze wymagania formalne po stronie przedsiębiorców dla większej liczby postępowań. Zwiększenie konkurencyjności w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, w których konkurencja między ofertami wykonawców jest przewidywana, w związku z prowadzeniem analizy potrzeb i wymagań.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Niektóre zakupy/zamówienia po stronie budżetu czy JST mogłyby być realizowane i wdrażane szybciej oraz bardziej efektywnie, dzięki czemu byłyby szybciej dostępne dla społeczności. Powyższe korzyści dotyczą również osób starszych oraz osób z niepełnosprawnościami.						
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń								

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

☐ nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy
☒ zmniejszenie liczby dokumentów ☒ zmniejszenie liczby procedur ☒ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	☐ zwiększenie liczby dokumentów ☐ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy

Komentarz:

Mniejsze sformalizowanie postępowań i skrócenie czasu zawierania umów, dzięki podwyższeniu progu dla stosowania ustawy Pzp oraz ustawy o umowie koncesji. Mniejsze wymagania formalne po stronie przedsiębiorców dla większej liczby postępowań. Mniejsze formalności również po stronie zamawiających.

Zwiększenie konkurencyjności w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, w których konkurencja między ofertami wykonawców jest przewidywana, w związku z prowadzeniem analizy potrzeb i wymagań.

9. Wpływ na rynek pracy

Brak bezpośredniego wpływu na rynek pracy. Pośrednio, zwiększenie progu dla stosowania ustawy Pzp może zaktywizować małe podmioty, które obawiały się formalności związanych ze stosowaniem ustawy Pzp, do zawierania umów i zwiększenia aktywności gospodarczej.

10. Wpływ na pozostałe obszary		
☐ środowisko naturalne ☒ sytuacja i rozwój regionalny ☐ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	☐ demografia ☐ mienie państwowe ☐ inne:	☐ informatyzacja ☐ zdrowie
Omówienie wpływu	Niektóre zakupy/zamówienia po stronie JST mogłyby być realizowane i wdrażane szybciej, dzięki czemu mogłyby być szybciej dostępne dla społeczności.	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
Przewiduje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
Przewiduje się dokonanie przez Ministra Rozwoju i Technologii we współpracy z Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych ewaluacji efektów projektu w postaci OSR ex post – po 3 latach kalendarzowych funkcjonowania ustawy. Mogłby zostać zastosowany następujący miernik: - wpływ podwyższenia progu dla stosowania ustawy Pzp na funkcjonowanie systemu zamówień publicznych i charakterystykę rynku (ew. to zagadnienie mogłoby być po tych 3 latach zweryfikowane w ramach sprawozdania Prezesa UZP z funkcjonowania systemu zamówień publicznych, w którym omawiana jest m.in. charakterystyka rynku zamówień publicznych i funkcjonowania rynku), - wpływ wprowadzenia w analizie potrzeb i wymagań informacji na temat planowanego ukształtowania warunków zamówienia, w celu podniesienia konkurencyjności postępowania o udzielenie zamówienia, na zwiększenie liczby ofert składanych w postępowaniach.		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		
Załącznik 1 – Sposób ustalenia nowego progu kwotowego stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych		

Załącznik 1

Sposób ustalenia nowego progu kwotowego stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych

W celu ustalenia poziomu nowego progu kwotowego stosowania ustawy Pzp w związku z czynnikiem inflacyjnym Prezes Urzędu Zamówień Publicznych podjął współpracę z Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego. W efekcie w GUS przeprowadzono stosowne analizy i wypracowano kilka wariantów dotyczących ustalenia zagregowanego wskaźnika zmian cen łącznie dla produktów (dóbr i usług), towarów i materiałów będących przedmiotem zamówień publicznych o wartości od 130 000 PLN w okresie od 2021 r. do 2024 r., z uwzględnieniem dostępnych danych za 2025 r.

W pierwszej kolejności, na podstawie danych przekazanych GUS przez UZP, ustalono strukturę wartości zamówień według kodów CPV (dane na poziomie działów/grup). Dla każdej dostępnej pozycji CPV obliczony został przeciętny udział wartości zamówień w latach 2022–2024 w całkowitej wartości zamówień publicznych w przekazanym zbiorze. Następnie każdej pozycji CPV przyporządkowany został przeważający rodzaj działalności na poziomie Sekcji PKD2007.

Z tak przeprowadzonych wyliczeń wynika, że najwyższy udział w wartości zamówień publicznych – 65,5% odnotowano w przypadku robót budowlanych, zaklasyfikowanych według PKD2007 do Sekcji F Budownictwo. W związku z tym przyjęto założenie, że zagregowany wskaźnik zmian cen będzie obliczany na podstawie wskaźników cen odzwierciedlających zmiany cen dla dwóch komponentów:

- ① produkcji budowlano-montażowej (65,5%) oraz
- ② pozostałych produktów (dóbr i usług), towarów i materiałów (34,5%).

W celu ustalenia wielkości zmiany w zakresie progu kwotowego stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych zostały wzięte pod uwagę wskaźniki cen ogłaszane przez Prezesa GUS, które odzwierciedlają zmiany cen dla ww. komponentów. W zestawie danych przyjętych dla uzasadnienia zmiany progu dla komponentu ① został wykorzystany wskaźnik cen produkcji budowlano-montażowej, zaś dla komponentu ② przyjęto wskaźniki na najniższym możliwym do zastosowania poziomie szczegółowości, uwzględniając zakres danych przekazanych przez UZP, tj. wskaźniki cen producentów dla Sekcji PKD oraz wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych. W poniższym zestawieniu GUS zamieścił zarówno wskaźniki cen dla poszczególnych komponentów, jak również zagregowane wskaźniki cen dla 2024 r. oraz lutego 2025 r. w odniesieniu do 2021 r. (2021=100). Wskaźniki zostały obliczone jako średnie ważone

wskaźników cen dla ww. komponentów. Jako wagi wykorzystane zostały przeciętne udziały komponentów i wskaźników cen ustalone na podstawie wartości zamówień za okres lat 2022–2024, a z uwagi na czas trwania procesu legislacyjnego, uwzględniono również najbardziej aktualne dane za 2025 r. (na dzień sporządzenia analizy).

Wyliczenia przekazane przez GUS, z uwzględnieniem wskazanego powyżej wariantu obliczeń dla przyjętego zestawu wskaźników, wskazują na wzrost cen w badanym okresie na poziomie 26–28 procent. W związku z tym uzasadnione jest podniesienie najniższego progu kwotowego stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych, mającego zastosowanie do zamówień klasycznych oraz konkursów, o wartość kwotową odpowiadającą temu procentowemu wzrostowi, tj. z kwoty 130 000 złotych do kwoty 170 000 złotych.

KOMPONENT/RODZAJE WSKAŹNIKÓW CEN	UDZIAŁ W %	WSKAŹNIKI ELEMENTARNE	WSKAŹNIK WAŻONY OGÓŁEM	WSKAŹNIKI ELEMENTARNE	WSKAŹNIK WAŻONY OGÓŁEM
		2024		02 2025*	
① Wskaźnik cen produkcji budowlano-montażowej (Sekcja F <i>Budownictwo</i>)	65,47	131,6	86,2	133,9	87,7
② Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych	3,79	132,0	5,0	136,0	5,2
② Wskaźnik cen produkcji sprzedanej przemysłu dla Sekcji B <i>Górnictwo i wydobywanie</i>	0,00**	131,2	0,0	126,5	0,0
② Wskaźnik cen produkcji sprzedanej przemysłu dla Sekcji C <i>Przetwórstwo przemysłowe</i>	13,68	109,9	15,0	109,1	14,9
② Wskaźnik cen produkcji sprzedanej przemysłu dla Sekcji E <i>Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją</i>	4,03	112,7	4,5	114,2	4,6
② Wskaźnik cen producenta usług dla Sekcji H <i>Transport i gospodarka magazynowa</i>	6,50	122,2	7,9	122,7	8,0
② Wskaźnik cen producenta usług dla Sekcji J <i>Informacja i komunikacja</i>	2,00	114,3	2,3	114,9	2,3
② Wskaźnik cen producenta usług dla Sekcji L <i>Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości</i>	0,15	123,9	0,2	125,4	0,2
② Wskaźnik cen producenta usług dla Sekcji M <i>Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna</i>	4,27	119,1	5,1	119,9	5,1
② Wskaźnik cen producenta usług dla sekcja N <i>Działalność w zakresie usług administrowania i działalność</i>	0,11	127,8	0,1	129,1	0,1
RAZEM	100,00		126,4		128,1

*Dane dla: wskaźnika cen produkcji budowlano-montażowej oraz wskaźników cen produkcji sprzedanej przemysłu dla poszczególnych sekcji PKD - dane wstępne; Dane dla wskaźników cen producenta usług na poziomie sekcji PKD – dane imputowane;

** 0,002

RAPORT Z KONSULTACJI

projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (UDER15)

I. Informacje ogólne

Projekt ustawy wprowadza 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.

Dodatkowo projekt ustawy przewiduje 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).

Zasadniczym celem projektu ustawy jest dostosowanie przepisów do zmieniających się realiów gospodarczych, a także zapewnienie 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).

Projektowana zmiana przepisu w zakresie analizy potrzeb i wymagań ma na celu zwiększenie efektywności przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia, do podnoszenia konkurencyjności w postępowaniach, w których konkurencja między ofertami wykonawców jest przewidywana.

II. Przebieg konsultacji publicznych i opiniowania

Stosownie do postanowień art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projektowane przepisy nie były poddane procedurze prekonsultacji.

Projekt ustawy został wpisany do Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod numerem: UDER15.

Projekt ustawy został przedłożony do konsultacji publicznych i opiniowania 30 kwietnia 2025 r., z 10 - dniowym terminem na zgłaszanie uwag.

Skrócenie terminu przewidzianego w § 40 ust. 3 pkt 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów podyktowane było deregulacyjnym charakterem projektowanych przepisów oraz potrzebą możliwie szybkiego ich wprowadzenia do systemu prawa zamówień publicznych.

W ramach konsultacji publicznych projekt ustawy został przekazany z prośbą o wydanie opinii do następujących partnerów społecznych:

1. Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o.,
2. Federacja Przedsiębiorców Polskich,
3. Forum Związków Zawodowych,
4. Konfederacja „Lewiatan”,
5. Krajowa Izba Gospodarcza,
6. NSZZ „Solidarność”,
7. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
8. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Konsultantów Zamówień Publicznych,
9. Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A.,
10. Organizacja Pracodawców Rada Przedsiębiorców,
11. PGE Polska Grupa Energetyczna S.A.,
12. PGNiG S.A.,
13. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.,
14. Poczta Polska S.A.,
15. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości,
16. Polska Izba Przemysłowo - Handlowa Budownictwa,
17. Polski Fundusz Rozwoju,
18. Polskie Koleje Państwowe S.A.,
19. Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.,
20. Polskie Stowarzyszenie Zamówień Publicznych,
21. Polskie Towarzystwo Gospodarcze,
22. Polski Związek Pracodawców Budownictwa,
23. Pracodawcy RP,
24. Stowarzyszenie Prawa Zamówień Publicznych,
25. Unia Metropolii Polskich,
26. Unia Miasteczek Polskich,
27. Związek Gmin Wiejskich RP,
28. Związek Miast Polskich,
29. Związek Powiatów Polskich,
30. Związek Pracodawców – Business Centre Club,
31. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców,
32. Związek Rzemiosła Polskiego,
33. Związek Województw RP.

Projekt ustawy został przekazany do opiniowania do następujących podmiotów:

1. Urząd Zamówień Publicznych,
2. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej,
3. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
4. Najwyższa Izba Kontroli,
5. Narodowy Bank Polski,
6. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców,
7. Pełnomocnik Rządu ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego,
8. Szef Kancelarii Prezydenta RP,
9. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego,
10. Urząd Ochrony Danych Osobowych,

11. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

Projekt został także 30 kwietnia 2025 r. skierowany do opinii:

- Rady Dialogu Społecznego,
- Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego

- z prośbą o zajęcie stanowiska w najkrótszym możliwym terminie.

III. Wyniki przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania

W ramach konsultacji publicznych uwagi wniesione zostały przez następujących partnerów społecznych:

1. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A;
2. Polska Izba Gospodarki Odpadami;
3. Dariusz Springer;
4. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Konsultantów Zamówień Publicznych.

W ramach opiniowania uwagi wniesione zostały przez następujące urzędy i instytucje:

1. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw;
2. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

Decyzją strony samorządowej KWRiST przedmiotowy projekt ustawy został skierowany do rozpatrzenia przez Zespół ds. Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa Obywateli z upoważnieniem do wydania opinii wiążącej. Na posiedzeniu w dn. 15 maja 2025 r. Zespół pozytywnie zaopiniował przedmiotowy projekt.

Do momentu sporządzania niniejszego raportu nie wpłynęła opinia Rady Dialogu Społecznego dot. przedmiotowego projektu.

Zestawienie uwag zgłoszonych w ramach opiniowania i konsultacji publicznych wraz ze stanowiskiem Ministra Rozwoju i Technologii zostało opublikowane na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego pod adresem:

1. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12397358/katalog/13125362#13125362> (dla konsultacji publicznych)
2. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12397358/katalog/13125368#13125368> (dla opiniowania)

IV. Podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

V. Załączniki

1. Zestawienie uwag z opiniowania wraz ze stanowiskiem MRiT
2. Zestawienie uwag z konsultacji publicznych wraz ze stanowiskiem MRiT

Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi – OPINIOWANIE (UDER15)

Lp.	Jednostka redakcyjna, której uwaga dotyczy/ pkt Uzasadnienia/ pkt OSR	Podmiot zgłaszający	Uwaga/ Propozycja zmian zapisu	Stanowisko MRiT
1.	Art.. 83 ust. 3 pkt 3a Pzp	Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw	Proponowana Projektem zmiana legislacyjna polegająca na dodaniu w art. 83 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych nowego ust. 3a (art. 1 pkt 2 lit. b Projektu) budzi istotne zastrzeżenia. Projektodawca wskazuje, iż celem zmiany ma być zobligowanie zamawiających do prowadzenia analiz w zakresie badania wpływu planowanych zamówień na konkurencyjność. Powyższa analiza ma służyć podniesieniu konkurencyjności. Zmiana ta, czyli obowiązek analizy konkurencyjności, ma obejmować tylko postępowania o udzielenie zamówienia prowadzone w trybie konkurencyjnym. Omawiany przepis (ust. 3a), w jego aktualnym brzmieniu, spowoduje, iż zamawiający jeszcze chętniej będą sięgać po tryby niekonkurencyjne, w szczególności in-house, gdyż w takich przypadkach nie będą oni zobligowani do przeprowadzenia analizy konkurencyjności. W dłuższej perspektywie czasowej będzie to miało negatywne skutki przede wszystkim dla przedsiębiorców oraz dla poziomu konkurencyjności na rynkach właściwych i może prowadzić do negatywnych skutków dla społeczności, ze względu na zagrożenie wzrostu kosztów i obniżenie poziomu jakości realizowanych zamówień publicznych. Wskazać należy, iż tryby konkurencyjne oraz właściwy sposób kształtowania postępowania o udzielenie zamówienia dają rękojmię wyboru najlepszego wykonawcy oferującego najlepsze warunki. Jednak proponowane w Projekcie regulacje, z perspektywy zamawiających, będą ich zniechęcać do przeprowadzania	Uwaga nieuwzględniona Zamawiający przygotowując postępowanie musi ustalić sposób zaspokojenia swojej potrzeby, co w przypadku zakupów na rynku prowadzi do przewidywania trybu. Jeżeli zamawiający ustali istnienie przesłanek udzielenia zamówienia z wolnej ręki, w tym dla zamówień in-house, wówczas badanie rynku pod kątem konkurencji nie wydaje się celowe. Zagadnienie wskazane przez Rzecznika możliwe jest do przeanalizowania przy okazji przeglądu całościowego Pzp.

			zamówień publicznych w trybach konkurencyjnych, ponieważ badanie i przeprowadzanie analiz w celu zwiększania konkurencyjności może stanowić dodatkowy wysiłek i wydłużać proces realizacji zamówień. Biorąc pod uwagę przytoczone powyżej okoliczności, skutek projektowanych regulacji może nie tylko nie zrealizować zamierzonego celu, lecz nawet doprowadzić do ograniczenia konkurencji i zmniejszenia ilość zamówień publicznych realizowanych w trybach konkurencyjnych (skutek odwrotny do zamierzonego). Mając na względzie całokształt omawianego zagadnienia, jako Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, zwracam się z postulatem rozważenia wprowadzenie obowiązku analizy konkurencyjności we wszystkich trybach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności niekonkurencyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem zamówień publicznych udzielanych w wolnej ręce. W przypadku, gdy zamawiający będzie musiał przeprowadzić analizę i wykaże ona, że na rynku jest kilku konkurencyjnych wykonawców to zastosowanie trybu z wolnej ręki, jako podstawowego – nie powinno być dozwolone, a zamawiającego należy zobligować do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia z zastosowaniem trybu konkurencyjnego. Powyższe ma fundamentalne znaczenie dla przedsiębiorców, zwłaszcza mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców wykonujących swoją działalność lokalnie i regionalnie.	
2.	art. 1 pkt 1 projektu ustawy dotyczący zmiany art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 82 ust. 1 oraz art. 359 pkt 2	GDDKiA	<u>Uwaga ogólna</u> Projekt ustawy zakłada podniesienie progu stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320), zwanej dalej „Pzp” ze 130 000 złotych do 170 000 złotych. Zmiana ta została uzasadniona m.in. realiami gospodarczymi, w tym znaczną inflacją w latach 2021 – 2023, jak i potrzebą odformalizowania większej części zamówień publicznych, które po podniesieniu progu będą mogły być realizowane poza rygorami Pzp. Wysokość progu została natomiast ustalona w oparciu o analizy przeprowadzone przy udziale przedstawicieli GUS.	Uwaga nieuwzględniona Wprowadzenie regulacji zakładającej odmienny próg kwotowy dla dostaw lub usług i odmienny dla robót budowlanych w praktyce wymuszałoby rozpoczęcie od początku procesu wyliczeń dla ustalenia poziomu inflacji odrębnie dla tych kategorii zamówień. Dodatkowo problematyczne może się stać określenie poniżej progu stosowania ustawy co jest robotą budowlaną, a co usługą.

			GDDKiA poddaje pod rozwałę rozwałenie rozdzielenia progu bagatelnoŹci adekwatnie dla dostaw i usłóg oraz oddzielnie dla robót budowlanych. Skoro istotna jest adekwatnoŹć wysokoŹci progu do zakresu danego zamówienia wyłaczanego spod Pzp, to wydaje się, iŹ rozdzielenie wartoŹci progu dla dostaw i usłóg oraz dla robót budowlanych będzie sprzyjało osiągnięciu tej adekwatnoŹci. ZasadnoŹć takiego działania moŹe potwierdzać rozdzielenie wszelkich innych progów ustawowych dla tych rodzajów zamówień.	
3.	art. 1 pkt 2 lit. b projektu ustawy dotyczący dodania pkt 3a w art. 83 ust. 3	GDDKiA	GDDKiA wnoŹi o rezygnację z projektowanego przepisu o treŹci: „3a) w przypadku konkurencyjnych trybów udzielania zamówień, przewidywane do zastosowania warunki zamówienia sprzyjające podniesieniu konkurencyjnoŹci postępowania o udzielenie zamówienia;”. Projekt ustawy mając na celu dalsze podniesienie konkurencyjnoŹci postępowań proponuje rozszerzenie zakresu analizy potrzeb i wymagań, przygotowywanej na etapie przygotowania postępowania, m.in. o wymóg ujęcia w analizie przewidywanych do zastosowania warunków zamówienia sprzyjających podniesieniu konkurencyjnoŹci postępowania o udzielenie zamówienia. GDDKiA pragnie zwrócić uwagę, Źe analiza potrzeb i wymagań faktycznie dokonywana jest na pierwszym etapie przygotowywania postępowania o udzielenie zamówienia, jakiś czas przed rozpoczęciem (formalnie) procedury wszczęcia postępowania, bliŹej etapu sporządzania planu zamówień. Analiza ta, zgodnie z art. 83 ust. 2 i 3 Pzp ma odnosić się bowiem do kwestii bardzo wstępnych, ogólnych i horyzontalnych dla danego zamówienia, a mianowicie: 1) do tak pierwotnego aspektu jak zbadanie moŹliwoŹci zaspokojenia danej potrzeby z wykorzystaniem zasobów własnych, 2) rozeznania rynku od kątem różnych moŹliwoŹci zaspokojenia danej potrzeby, oraz 3) do ogólnych kwestii dotyczących kształtu przyszłego zamówienia takich jak: moŹliwoŹć podziału zamówienia na	Uwaga nieuwzględniona Zamawiający przygotowując postępowanie musi ustalić sposób zaspokojenia swojej potrzeby, co w przypadku zakupów na rynku prowadzi do przewidywania trybu. Włączenie aspektu konkurencyjnoŹci na etapie analizy potrzeb i wymagań ma szerszy zakres oddziaływania. Aspekt konkurencyjnoŹci wpisuje się w analizę potrzeb. Określenie wymagań właściwych dla danego postępowania moŹe odnosić się do tego aspektu również w wymiarze horyzontalnym.

			części, trybu udzielenia zamówienia czy możliwości uwzględnienia w zamówieniu aspektów społecznych. Kwestia zwiększenia konkurencyjności w warunkach zamówienia, która miałaby być, zgodnie z projektem ustawy, także ujmowana w analizie potrzeb i wymagań, wiąże się natomiast z wieloma szczegółowymi postanowieniami Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ), która co do zasady opracowywana jest na późniejszym etapie przygotowania postępowania. Wtedy formułowane są warunki udziału w postępowaniu, kryteria oceny ofert, opis przedmiotu zamówienia i postanowienia umowy. Odbywa się to zawsze z uwzględnieniem zasad wynikających z art. 16 Pzp, który statuuje m.in. zasadę uczciwej konkurencji czy proporcjonalności. Przykładowo ustanowienie proporcjonalnych warunków udziału w postępowaniu zakłada samo w sobie pewne ograniczenie konkurencji, ale takie, które jest uzasadnione koniecznością zabezpieczenia należytego wykonania zamówienia. Warunki proporcjonalne są więc pewnym punktem balansu między maksymalną konkurencyjnością, a zabezpieczeniem interesu zamawiającego. W tym kontekście trudno wskazywać na jakąkolwiek możliwość przesuwania tego punktu w celu „zwiększania konkurencyjności”, czego wymagałby projektowany przepis. Podkreślić należy, że proces przygotowywania SWZ jest przeprowadzany w całości z troską o zapewnienie jak największej konkurencyjności. Podlega to zresztą weryfikacji wykonawców w każdym postępowaniu, gdy mogą oni odwołać się na wszystkie postanowienia SWZ, które według nich ograniczają konkurencyjność. Zatem dodanie, w analizie potrzeb i wymagań, obowiązku udokumentowania procesu, który jest faktem w każdym postępowaniu, jawi się jako działanie niecelowe, nieefektywne i formalistyczne.	
--	--	--	--	--

			Wobec powyższego należy uznać, że proponowany przepis tylko pozornie przysłuży się zwiększeniu konkurencyjności postępowań. Faktycznie sprowadzi się do powstania dodatkowego formalnego obowiązku dla zamawiających, który będzie należało dodatkowo udokumentować i wyjaśniać w toku kontroli.	
--	--	--	---	--

Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi – KONSULTACJE PUBLICZNE (UDER15)

Lp.	Jednostka redakcyjna, której uwaga dotyczy/ pkt Uzasadnienia/ pkt OSR	Podmiot zgłaszający	Uwaga/ Propozycja zmian zapisu	Stanowisko MRiT
1.	art. 1 pkt 2 projektu ustawy dot. zmiany art.83 ustawy Prawo zamówień publicznych, dalej Pzp.	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., dalej PLK S.A.	W ocenie PLK S.A. zmiana art. 83 Pzp w brzmieniu jak proponowany w projekcie stanowi wątpliwe rozwiązaniem mające służyć osiągnięciu celów określonych w uzasadnieniu tj. składania większej liczby ofert w postępowaniach o zamówienie publiczne. Przyczyną wprowadzenia zmian jest mała ilość ofert składanych w postępowaniach, zaś doświadczenie PLK S.A. wskazuje na sytuacje inne, gdzie w prowadzonych postępowaniach składane jest kilka czy kilkanaście ofert w odpowiedzi na ogłoszenia o zamówienie. W uzasadnieniu zmian wskazuje się, że zamawiający „(...) <i>jeszcze przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, będzie wskazywał, jak planuje ukształtować warunki zamówienia, aby podnieść konkurencyjność danego postępowania o udzielenie tego zamówienia. (...) 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.</i>”	Uwaga częściowo uwzględniona Przepis art. 83 ust. 3 pkt 3a został doprecyzowany. Zamawiający przygotowując postępowanie musi ustalić sposób zaspokojenia swojej potrzeby, co w przypadku zakupów na rynku prowadzi do przewidywania trybu. Włączenie aspektu konkurencyjności na etapie analizy potrzeb i wymagań ma szerszy zakres oddziaływania.

			W tym kontekście można podnieść, iż w ustawie brak jest definicji legalnej lub innego uregulowania określającego, które tryby udzielania zamówień stanowią konkurencyjny tryb ich udzielenia. W związku z tym brak jest możliwości jednoznacznej identyfikacji czy dotyczy to trybów tj. negocjacje z ogłoszeniem, negocjacje bez ogłoszenia, dialog konkurencyjny, partnerstwo innowacyjne. Ponadto analiza wskazuje na możliwe warianty realizacji zamówienia, które w sposób istotny determinują warunki udziału, kryteria oceny ofert. Dodatkowo generalne zasady stanowiące podwaliny systemu zamówień publicznych mają na celu zwiększanie konkurencyjności zamówień, tworzenie mechanizmów ukierunkowanych na aktywny udział MŚP w rynku, m.in. poprzez publikowanie przez zamawiających publicznych planu postępowań. Z tego względu regulacja projektowanego art. 83 jest zbędna, jako nie wnosząca wartości dodanej, a wręcz dodatkowy wymóg formalny. Ustawa Pzp zawiera szereg mechanizmów służących zwiększeniu konkurencyjności, m.in. określa minimalne terminy składania ofert (ustalone zapewne w sposób mający gwarantować tę konkurencyjność), których skrócenie może nastąpić w wyjątkowych i szczególnie uzasadnionych przypadkach. Dodatkowo Pzp zawiera zapisy wymagające formułowania treści opisu przedmiotu zamówienia (OPZ) w sposób konkurencyjny, ustalania poziomu warunków udziału na minimalnym, konkurencyjnym poziomie, adekwatnym do przedmiotu zamówienia, czy też stosowania poza cenowych kryteriów oceny ofert. Bogate orzecznictwo i dostępne opinie, w tym stanowiska organów kontroli stanowią dla zamawiających szeroki wachlarz wytycznych. Dlatego też w naszej ocenie przedmiotowe zmiany mogą w skrajnych wypadkach prowadzić	
--	--	--	---	--

			do powstania mechanizmu o jedynie formalnym znaczeniu i stanowić będą de facto tylko nadmiarowe wymaganie bez wymiernych efektów. Wskazane w uzasadnieniu obszary do ujęcia w analizie potrzeb wymagają uprzednio sporządzenia szczegółowego OPZ, gdyż jest on podstawą do sformułowania właściwych warunków udziału czy kryteriów oceny ofert. Przyjęty termin na składanie ofert też jest uzależniony od treści OPZ jak również momentu wszczęcia postępowania. W uzasadnieniu zmian nie wskazuje się na ile warunki zamówienia określone w analizie potrzeb będą wiążące dla zamawiającego na etapie przygotowywania specyfikacji warunków zamówienia (SWZ)/dokumentów zamówienia. Zachodzić może obawa, że w takiej sytuacji ujmowane w celu spełnienia ustawowego wymogu w analizie potrzeb ogólne sformułowania, nie będą miały przełożenia na zwiększenie ilości składanych ofert. Ponadto w uzasadnieniu zmian i OSR brak jest jakichkolwiek informacji czy proponowane rozwiązanie jest wynikiem konsultacji z rynkiem. Jeśli takie działanie nie miało miejsca proponujemy przeprowadzenie dialogu z rynkiem, szerszych badań, w tym identyfikację obszaru, w których ofertowanie jest na niskim poziomie; ustalenie przyczyn i opracowanie rozwiązań - ukierunkowanych na rozwiązywanie problemów tam gdzie one występują. Mając na uwadze powyższe argumenty wnosimy o wykreślenie zmian do art. 83 ustawy Pzp, a co najmniej doprecyzowania wymaga zapis art. 83 ust. pkt 3a „w przypadku konkurencyjnych trybów udzielania zamówień” przez określenie, które z trybów zawartych w ustawie stanowią konkurencyjny tryb udzielania zamówień.	
--	--	--	---	--

2.	art. 1 pkt. 2) a i b projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi	Polska Gospodarki Odpadami	Art. 83. 1. Zamawiający publiczny, przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, dokonuje analizy potrzeb i wymagań, uwzględniając rodzaj i wartość zamówienia. 2. Analiza, o której mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności: 1) badanie możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb, w tym z wykorzystaniem zasobów własnych; 2) rozeznanie rynku: a) w aspekcie alternatywnych środków zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb, b) w aspekcie możliwych wariantów realizacji zamówienia albo wskazuje, że jest wyłącznie jedna możliwość wykonania zamówienia, <u>c) w kontekście podniesienia konkurencyjności postępowania o udzielenie zamówienia.</u> 3. Analiza, o której mowa w ust. 1, wskazuje: 1) orientacyjną wartość zamówienia dla każdego ze wskazanych wariantów/, sposobów wykonania zamówienia o których mowa w ust. 2 pkt 2 lit. b; 2) możliwość podziału zamówienia na części; 3) przewidywany tryb udzielenia zamówienia <u>uwzględniający celowość zachowania konkurencyjności postępowania o udzielenie zamówienia;</u> <u>3a) w przypadku konkurencyjnych trybów udzielania zamówień, przewidywane do zastosowania warunki zamówienia sprzyjające podniesieniu konkurencyjności postępowania o udzielenie zamówienia;</u> 4) możliwość uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia; 5) ryzyka związane z postępowaniem o udzielenie i realizacją zamówienia; <u>6) w razie wyboru wariantu wykonania zamówienia w trybie z wolnej ręki, analizę zgodności udzielenia zamówienia z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej.</u>	Uwaga nieuwzględniona W ocenie projektodawcy zaproponowane zmiany w podanym brzmieniu wydają się wprowadzać zamieszanie terminologiczne, a także nie uwzględniają one rozwiązań przewidzianych już w ustawie Pzp, takich jak np. możliwość korzystania przez zamawiającego z trybów zamkniętych i niekonkurencyjnych tj. zamówienia z wolnej ręki i negocjacji bez ogłoszenia, a także pewnej sekwencyjności przygotowania postępowania, w tym elementów, które nie są ustalane na etapie opracowywania analizy potrzeb i wymagań, a na późniejszym etapie, na bazie wniosków z analizy potrzeb i wymagań. Nie jest również zrozumiała potrzeba powiązania wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej.
----	---	----------------------------------	---	---

			4. Zamawiający publiczny może odstąpić od dokonania analizy potrzeb i wymagań, w przypadku gdy zachodzi podstawa udzielenia zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia, o której mowa w art. 209 ust. 1 pkt 4, lub w trybie zamówienia z wolnej ręki, o której mowa w art. 214 ust. 1 pkt 5. W szczególności Zamawiający powinni przed udzieleniem zamówienia ocenić efektywność jego wykonania we wszystkich legalnie dostępnych formach, w tym dokonać analizy porównawczej efektywności w formule wykonania zamówienia z wykorzystaniem zasobów własnych ze zleceniem zewnętrznym (outsourcingiem) usług/robót/zakupów. Zaproponowana zmiana potwierdza jednoznacznie konieczność dokonania takiej oceny. Obowiązek taki wynika z art. 17 ustawy PZP, art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz z przytoczonego wyżej orzecznictwa TSUE.	
3.	Uwaga ogólna	Polska Gospodarki Odpadami Izba	Jednocześnie wskazujemy na wysoce niebezpieczny skutek planowanej regulacji w brzmieniu określonym w Projekcie, który wiąże się z zastosowaniem rodzaju wykładni przepisów jaką jest wykładnia „a contrario”. Zgodnie z Projektem, projektowana regulacja skupia się na dokonaniu rozeznania rynku jedynie w odniesieniu do postępowań konkurencyjnych, czego i tak zamawiający dokonuje, zgodnie z art. 83 ust 2 i 3 ustawy PZP. Z zaproponowanego brzmienia może zatem wynikać brak obowiązku badania rynku przed podjęciem decyzji co do wyboru trybu udzielenia zamówienia. Z uzasadnienia projektu wnioskuje, że jest to niezamierzony, skutek projektu regulacji, który został również pominięty w ocenie skutków regulacji Projektu. Tak istotne pominięcie narusza zasady techniki prawodawczej. W rezultacie bowiem w systemie zostanie pogłębiona (i tak już istniejąca) luka prawna odnosząca się do konieczności weryfikacji efektywności wydatkowania środków publicznych. Jako Izba zrzeczająca	Uwaga nieuwzględniona Zamawiający przygotowując postępowanie ustala sposób zaspokojenia swojej potrzeby. W sytuacji w której wiele podmiotów operujących na rynku może zaspokoić potrzebę zamawiającego, prowadzi to po jego stronie do konieczności przewidywania właściwego trybu udzielenia zamówienia, zapewniającego zachowanie zasad uczciwej konkurencji.

			przedsiębiorców prywatnych wskazujemy, że wybór trybu konkurencyjnego (to jest otwarcie zamówień na konkurencję) jest najlepszym środkiem pobudzającym konkurencję na rynku i oznacza rywalizację wykonawców na podstawie przedstawionych ofert i prezentowanych przez te oferty zalet. Alarmujemy zatem, że w aktualnie przedstawionej treści, Projekt może przynieść bardzo szkodliwe następstwa, a jego uzasadnienie nie nawiązuje do skutków, które może wywołać. Dlatego, odnosząc się do przedstawionego projektu nowelizacji art. 83 ustawy PZP wskazujemy, że w dotychczasowej treści projektowana regulacja nie jest zgodna z prawem Unii Europejskiej- bowiem narusza zasady Traktatu (zasada proporcjonalności, zasada konkurencji), które w sposób bezpośredni stosuje się do udzielania zamówień publicznych.	
4.	art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp	Dariusz Springer	Propozycja podwyższenie progu do 200 000 PLN 1. Biorąc pod uwagę, że spora część kosztów realizacji zamówienia to wynagrodzenia (w niektórych rodzajach wyłączna), warto rozważyć zmiany w zakresie zapłaty wynagrodzeń w okresie 2021-2025 r. jako dodatkowy czynnik w analizie. 2. Minimalne wynagrodzenie w 2021 r. wynosiło 2800 zł co oznacza, że Zamawiający mogli w ramach 130 000 zł kupić na rynku 46,42 miesięcy cudzej pracy (przyjęto uproszczenie i usunięto VAT z analizy). Po zmianach minimalnego wynagrodzenia, Zamawiający może kupić dziś jedynie 27 miesięcy pracy. Proponowana zmiana (170 000 zł) prowadzi do stanu, w którym Zamawiający będą mogli kupić jedynie 36,43 miesięcy cudzej pracy czyli aż 10 miesięcy mniej względem siły nabywczej z 2021 r. (- 22%). Tym samym, proponowana zmiana nie prowadzi do osiągnięcia zamierzonego rezultatu. Doprowadzenie do równowagi ze stanem z 2021 r. wymaga podwyższenia progu do 216 000 zł. 3. Analogiczne wnioski pojawiają się przy analizie zmian średniego wynagrodzenia. Próg z 2021 r.	Uwaga nieuwzględniona Analiza dokonana na potrzeby OSR (sporządzona w oparciu o udział zamówień danego rodzaju w rynku zamówień publicznych oraz wskaźniki zamieszczone w tabeli w Załączniku nr 1 do OSR) oparta została o rzeczywistą wartość rynku zamówień publicznych i jego strukturę w okresie 5 lat tj. od momentu wejścia w życie ustawy Pzp z 2019 r. do pierwszego kwartału 2025 r. Zdaniem wnioskodawców, metodologia ustalenia waloryzacji progu stosowania ustawy w pełniejszy sposób uwzględnia sytuację na rynku zamówień publicznych (rozróżniając sytuacje zachodzące w różnych branżach). W ocenie projektodawców, koszty wynagrodzeń stanowią jedynie element składowy wartości kwotowych na rynku zamówień publicznych. Uzupełniając należy wskazać, że regulacja dot. progu stosowania ustawy Pzp ma charakter systemowy – gwarantujący z jednej strony adekwatność w odniesieniu do obowiązku stosowania ustawy przez zamawiających oraz zapewnienie przejrzystości działań zamawiających na rynku zamówień publicznych po stronie wykonawców. Na podstawie ankiety przeprowadzonej przez UZP w ramach Przeglądu prawa zamówień publicznych w

			pozwał Zamawiającemu kupić 22,87 miesiące cudzej pracy (przy założeniu średniego wynagrodzenia). Zmiana progu do proponowanych 17 000 zł oznacza możliwość zakupu 19,5 miesięcy pracy. Doprowadzenie do równowagi ze stanem z 2021 r. wymaga przy tych założeniach podwyższenia progu do 199 000 zł. W sytuacji, w której z analizy cen (które powinny zawierać czynnik wynagrodzenia) wynika kwota mniejsza niż ze zmian na rynku pracy, należy rozważyć korektę metody wyliczenia. Kwota wynikająca z przyjętych wskaźników jawi się jako zaniżona.	2024 r. (https://www.gov.pl/web/uzp/przegląd-prawa-zamowien-publicznych---wyniki-ankiety-dla-zamawiajacych-i-wykonawcow), w zakresie podniesienia progu stosowania ustawy Pzp zdecydowana większość zamawiających (85%) opowiadała się za zwiększeniem progu stosowania ustawy Pzp, podczas gdy w grupie wykonawców za podniesieniem progu opowiedziało się 53% a przeciw 47% co wskazuje na zróżnicowanie opinii w zakresie podniesienia progu stosowania Pzp. Z tego względu wysokość nowego progu stosowania ustawy Pzp musi w sposób systemowy uwzględniać interesy wszystkich uczestników rynku zamówień publicznych w Polsce.
5.	OSR	Dariusz Springer	W przypadku Francji do końca 2025 r. próg zdaje się wynosić 100 000 euro dla robót budowlanych a nie 25 000 jak wskazano w OSR (Dekret Nr 2024-1217 z 28 grudnia 2024). <i>Furthermore, Decree No 2024-1217 of 28 December 2024 extends the temporary threshold for exemption from prior publication and competitive tendering requirements for public works contracts with an estimated value of less than EUR100,000 (excluding VAT) until 31 December 2025. This measure was requested by small local authorities in particular. They often have significant needs for low-value works but receive few tenders due to the lack of preparedness of SMEs for procurement procedures and the reluctance of large companies to enter into low-value public contracts. It is worth noting that the bill to simplify economic life, currently under discussion in the French National Assembly, proposes making this exemption threshold permanent.</i> (źródło: https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/public-procurement-2025/france/trends-and-developments)	Uwaga nieuwzględniona W ocenie projektodawców wskazany w uwadze próg stosowania przepisów dot. zamówień publicznych obowiązujący we Francji należy traktować w kategorii tymczasowo obowiązującego <i>lex specialis</i>. W przypadku Polski, działania związane z podniesieniem progu stosowania ustawy Pzp mają charakter systemowy (a nie jednostkowy czy też tymczasowy).
6.	art. 1 projektu art. 2 ust.1 pkt 1	OSKZP	Proponuje się wprowadzenie rekomendacji w zakresie sposobu udzielania zamówień publicznych, których wartość jest mniejsza od kwoty 170 000 zł.	Uwaga nieuwzględniona

			Poniżej przedstawiamy szczegółowe uzasadnienie dla zgłoszonej propozycji: 1. Warto przeanalizować stworzenie standardów udzielania zamówień podprogowych – Obecnie zamówienia te są realizowane w oparciu o wewnętrzne procedury zamawiających, które są często niejednolite, a czasem wręcz nieistniejące. Skutkuje to brakiem przejrzystości, utrudnieniami w dostępie wykonawców do informacji o takich postępowaniach i ryzykiem nierównego traktowania i brakiem przestrzegania zasady konkurencyjności. 2. Brak systemowego wsparcia edukacyjnego – Osoby odpowiedzialne za realizację zamówień podprogowych często nie posiadają wystarczającej wiedzy, co skutkuje błędami proceduralnymi i zwiększa ryzyko naruszeń. Szkolenia, wytyczne i dobre praktyki powinny stanowić integralny element wsparcia systemu zamówień podprogowych.	Uwaga nie dotyczy projektowanej ustawy i pozostaje bez wpływu na treść projektowanego przepisu, odnoszącego się do zmiany progu stosowania ustawy Pzp.
7.	art. 1 projektu art. 2 ust.1 pkt 2	OSKZP	Obowiązek analizy wpływu na konkurencyjność powinien dotyczyć etapu przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, a nie analizy potrzeb i wymagań zamawiającego, o której mowa w art. 83 Pzp. W związku z powyższym można rozważyć, czy przedmiotowej regulacji nie powiązać z obowiązkami wynikającymi z art. 99 Pzp.	Uwaga nieuwzględniona Przyjęcie uwagi prowadziłoby do odstąpienia od wprowadzenia zmiany w proponowanym brzmieniu i zastąpienia jej regulacją w ramach art. 99 Pzp. Projektodawca jednocześnie wyjaśnia, że włączenie aspektu konkurencyjności na etapie analizy potrzeb i wymagań ma szerszy zakres oddziaływania: nie dotyczy tylko opisu przedmiotu zamówienia, ale może mieć wpływ na szereg innych aspektów związanych z postępowaniem, takich jak np. dobór trybu, charakter kryteriów oceny oferty, włączenie polityk różnego rodzaju etc.