

Prawo zamówień publicznych. Komentarz

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Prawo zamówień publicznych¹

z dnia 11 września 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 2019)

(zm.: Dz.U. 2020, poz. 288, poz. 1517, poz. 1492, poz. 2275, poz. 2320)

¹ Niniejsza ustawa wdraża:

- 1) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającą dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str. 65, z późn. zm.);
- 2) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającą dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str. 243, z późn. zm.);
- 3) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniającą dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 216 z 20.08.2009, str. 76, z późn. zm.);
- 4) dyrektywę Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.Urz. WE L 395 z 30.12.1989, str. 33, z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 1, str. 246);
- 5) dyrektywę Rady 92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. koordynującą przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (Dz.Urz. WE L 76 z 23.03.1992, str. 14, z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 1, str. 315).

Dział I. Przepisy ogólne

Rozdział 1. Przedmiot regulacji

Oddział 1. Zakres spraw regulowanych ustawą

Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

Ustawa reguluje zamówienia publiczne, zwane dalej „zamówieniami”, oraz konkursy, w tym określa:

- 1) podmioty obowiązane do stosowania przepisów ustawy;
- 2) zakres wyłączeń stosowania przepisów ustawy;
- 3) zasady udzielania zamówień;
- 4) etapy przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia;
- 5) tryby udzielania zamówień oraz szczególne instrumenty i procedury w zakresie zamówień;
- 6) wymagania dotyczące umów w sprawie zamówienia publicznego oraz umów ramowych;
- 7) organy właściwe w sprawach zamówień;
- 8) środki ochrony prawnej;
- 9) pozasądowe rozwiązywanie sporów dotyczących realizacji umów w sprawie zamówienia publicznego;
- 10) kontrolę udzielania zamówień oraz kary pieniężne.

Spis treści

	Nb		Nb
1. Wstęp	1	5. Przepisy dyrektyw – dyrektywa klasyczna i jej rola	5
2. Zasady techniki prawodawczej	2	6. Dyrektywa sektorowa i jej cel	6
3. Systematyka nowej ustawy	3	7. Wykładnia dyrektywy klasycznej	7
4. Zamówienia publiczne w prawie unijnym	4	8. Uzasadnienie rządowe projektu ustawy	8

1. **Wstęp.** Ustawa z 11.9.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. 1 poz. 2019 ze zm.) jest podstawowym aktem prawnym systemu zamówień publicznych. Jednak nie wolno zapominać, że stosując przepisy Prawa zamówień publicznych, należy wziąć pod uwagę również zasady wydatkowania środków przez jednostki sektora finansów publicznych wynikające z ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych, a także trzeba zwrócić szczególną uwagę na brzmienie art. 8 ust. 1 PrZamPubl, który to przepis wskazuje na płynne przejście na grunt ustawy z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny w zakresie czynności podejmowanych przez zamawiającego i wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, konkursie oraz do umów nieuregulowanych w Prawie zamówień publicznych. Ponadto, w zakresie stosowania przepisów o środkach ochrony prawnej należy zwrócić uwagę na brzmienie art. 562 ust. 1 PrZamPubl z którego wynika, że:

„1. Orzeczenie Izby, po stwierdzeniu przez sąd jego wykonalności, ma moc prawną na równi z wyrokiem sądu. Przepis art. 781 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego stosuje się odpowiednio”.

Podobne znaczenie ma art. 579 ust. 2 PrZamPubl, według którego do postępowania toczącego się wskutek wniesienia skargi stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

- 2 2. **Zasady techniki prawodawczej.** Ustawa została opracowana zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Adresaci norm mogą od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Kwestią zupełnie nową jest wprowadzenie do ustawy w dziale X regulacji dotyczących pozasądowego rozwiązywania sporów dotyczących realizacji umów w sprawie zamówienia publicznego.

- 3 3. **Systematyka nowej ustawy:**

DZIAŁ I – Przepisy ogólne (art. 1–82);

DZIAŁ II – Postępowanie o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości równiej lub przekraczającej progi unijne (art. 83–265);

DZIAŁ III – Postępowanie o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości mniejszej niż progi unijne (art. 266–310);

DZIAŁ IV – Szczególne instrumenty i procedury udzielania zamówień (art. 311–361);

DZIAŁ V – Zamówienia sektorowe (art. 362–394);

DZIAŁ VI – Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa (art. 395–430);

DZIAŁ VII – Umowa w sprawie zamówienia publicznego i jej wykonanie (art. 431–465);

DZIAŁ VIII – Organy właściwe w sprawach zamówień (art. 466–504);

DZIAŁ IX – Środki ochrony prawnej (art. 505–590);

DZIAŁ X – Pozasądowe rozwiązywanie sporów (art. 591–595);

DZIAŁ XI – Kontrola udzielania zamówień publicznych (art. 596–617);

DZIAŁ XII – Przepisy o karach pieniężnych (art. 618–622);

DZIAŁ XIII – Przepis końcowy (art. 623).

- 4 4. **Zamówienia publiczne w prawie unijnym.** Zamówienia publiczne na rynku europejskim regulowane są przede wszystkim za pomocą dyrektyw. Przedmiotowe akty prawne kierowane są do krajów członkowskich, zobowiązują je do harmonizacji, tj. dostosowania krajowych przepisów w zakresie zamówień publicznych do standardów UE. Dyrektywa nie jest bezpośrednio obowiązującym źródłem prawa w krajach członkowskich. Zobowiązuje jedynie władze państw członkowskich do dostosowania prawa krajowego w odpowiednim czasie, przy czym forma oraz metoda implementacji założeń dyrektywy pozostawiona jest władzom państwowym. Niemniej należy zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z orzecznictwem TSUE, jeżeli dana norma zawarta w dyrektywie jest sformułowana na tyle jasno i precyzyjnie, że jednostka na jej podstawie może w pełni korzystać ze swoich praw, to w takim wypadku dyrektywa może wywrzeć skutek bezpośredni (*direct effect*) i nie jest zależna od krajowych przepisów wykonawczych (por. np. wyr. TSUE z 17.11.1993 r., C-71/92, *Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Hiszpanii*, Zb.Orz. 1993, s. I-5923). W sferze zamówień publicznych skutek bezpośredni wywołują te postanowienia dyrektyw, które odnoszą się m.in. do zakresu przedmiotowego i podmiotowego dyrektyw, wyboru procedury, zasad konkurencji, wspólnych reguł technicznych i wspólnych zasad ogłoszeń i udziału w postępowaniu, kryteriów oceny ofert, procedury odrzucania ofert o rażąco niskiej cenie (por. np. wyr. TSUE z 24.9.1998 r., C-76/97, *Walter Tögel v. Niederösterreichische Gebietskrankenkasse*, Zb.Orz. 1998, s. I-5357; wyr. TSUE z 4.3.1999 r., C-258/97, *Hospital Ingenieure Krankenhaus-technik Planungs-Gesellschaft mbH (HI) v. Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschafts*, Zb.Orz. 1999, s. I-1405; wyr. TSUE z 16.9.1999 r., C-27/98, *Metalmeccanica Fracasso SpA i Leitschutz Handels- und Montage GmbH v. Amt der Salzburger Landesregierung für den Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten*, Zb.Orz. 1999, s. I-5697). Prawo zamówień publicznych uwzględnia fakt wstąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do UE, gdyż regulacje zawarte w Prawie zamówień publicznych odzwierciedlają m.in. następujące dyrektywy oraz rozporządzenia:

- 1) dyrektywa 2014/24/UE;
- 2) dyrektywa 2014/25/UE;

- 3) dyrektywa 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2007 r. zmieniająca dyrektywy Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych (Dz.Urz. UE L Nr 335, s. 31);
- 4) dyrektywa Rady 89/665/EWG z 21.12.1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.Urz. WE L Nr 395, s. 33 ze zm.) – dyrektywa odwoławcza;
- 5) dyrektywa Rady 92/13/EWG z 25.2.1992 r. koordynującą przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (Dz.Urz. WE L Nr 76, s. 14 ze zm.) – dyrektywa odwoławcza;
- 6) rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1422/2007 z 4.12.2007 r. zmieniające dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do progów obowiązujących w zakresie procedur udzielania zamówień (Dz.Urz. UE L Nr 317, s. 34);
- 7) dyrektywa 2009/81/WE.

Nowelizacją z 22.6.2016 r. wdrożono do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady:

- 1) dyrektywę 2014/24/UE z 26.2.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE oraz
- 2) dyrektywę 2014/25/UE z 26.2.2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE.

Najważniejszymi zmianami wprowadzonymi na podstawie powyższych dyrektyw jest uproszczenie procedur udzielania zamówień publicznych i ich uelastyczenie, w tym również na etapie realizacji umów w sprawie zamówienia publicznego, w celu zapewnienia korzyści zarówno zamawiającym jak i wykonawcom, a szczególnie małym i średnim przedsiębiorcom.

5. Przepisy dyrektyw – dyrektywa klasyczna i jej rola. Zgodnie z motywem 2: „Zamówienia publiczne odgrywają kluczową rolę w strategii «Europa 2020» zawartej w komunikacie Komisji z dnia 3 marca 2010 r. zatytułowanym «Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu» («strategia Europa 2020 na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu») jako jeden z instrumentów rynkowych wykorzystywanych w celu osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych. W tym celu należy zmienić i zmodernizować przepisy dotyczące zamówień publicznych przyjęte na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/17/WE oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/18/WE, aby zwiększyć efektywność wydatków publicznych, ułatwiając w szczególności udział małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w zamówieniach publicznych, oraz aby umożliwić zamawiającym lepsze wykorzystanie zamówień publicznych dla wsparcia wspólnych celów społecznych. Istnieje również konieczność doprecyzowania podstawowych pojęć i koncepcji w celu zapewnienia pewności prawa oraz uwzględnienia niektórych aspektów powiązanych i utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.

6. Dyrektywa sektorowa i jej cel. Zgodnie z motywem 1: „W świetle wyników dokumentu roboczego służb Komisji z dnia 27 czerwca 2011 r. zatytułowanego «Sprawozdanie z oceny – skutki i skuteczność przepisów UE dotyczących zamówień publicznych» właściwe wydaje się zachowanie przepisów regulujących udzielanie zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, ponieważ organy krajowe mogą nadal wywierać wpływ na zachowanie tych podmiotów, łącznie z udziałem w ich kapitale oraz obecnością w ich organach administrujących, zarządzających lub nadzorczych. Innym powodem utrzymania regulacji udzielania zamówień w tych sektorach jest zamknięty charakter rynków, na których podmioty w tych sektorach prowadzą działalność, ze względu na istnienie praw specjalnych lub wyłącznych przyznawanych przez państwa członkowskie w zakresie zaopatrywania, udostępniania lub obsługi sieci do świadczenia przedmiotowych usług”.

7 7. **Wykładnia dyrektywy klasycznej.** „1. Pomimo literalnego brzmienia przepisu mówiącego o procedurach udzielania zamówień, dyrektywa reguluje również wybrane kwestie związane z realizacją zamówień publicznych. W odróżnieniu od dotychczasowych regulacji dyrektywy 2004/18/WE przewidującej jedynie fragmentaryczne zapisy, dyrektywa 2014/24/UE przewiduje zupełnie nowe i odrębne postanowienia adresowane wprost do etapu realizacji umowy. I tak w rozdziale IV zatytułowanym «Realizacja zamówienia» znajdują się szczegółowe przepisy dotyczące: warunków realizacji umowy (art. 70), podwykonawstwa (art. 71), modyfikacji lub zmian umowy w czasie jej obowiązywania (art. 72) oraz rozwiązania umowy (art. 73). Stanowi to, z jednej strony wyraz wprowadzenia bezpośrednio do przepisów unijnych pewnych zasad wynikających z orzecznictwa TSUE, z drugiej odpowiedź na zagadnienia zdefiniowane przez Komisję Europejską m.in. w Zielonej Księdze w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych – w kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień (Bruksela, 27.1.2011 r., KOM(2011) 15, wersja ostateczna).

2. Tym samym, dyrektywa 2014/24/UE wykracza poza kwestie proceduralne związane z samym procesem udzielenia zamówienia publicznego i wkracza – czasami istotnie – w sferę dotychczas regulowaną prawem krajowym, przede wszystkim prawem cywilnym. Tym samym proces implementacji jej postanowień nie będzie się ograniczał wyłącznie do przepisów obejmujących procedury udzielania zamówień i będzie powodował konieczność przewidzenia w prawie krajowym specyficznych rozwiązań do tej pory nieuregulowanych prawem unijnym. Stanowi to kolejny przykład procesu określanego w doktrynie jako «europeizacja» prawa, który to termin najczęściej odnosi się jednak do prawa administracyjnego.

3. Europeizacja stanowi od lat 90. XX w. jedno z kluczowych pojęć opisujących proces zmian zachodzących w państwach członkowskich UE w związku z coraz większym wpływem polityk i prawa unijnego. Wskazuje się na brak jednej, wyczerpującej definicji tego pojęcia przy równoczesnym wskazaniu na trzy zasadnicze obszary, na których «europeizacja» zachodzi, tj. *polity*, *polityce* i *policy* (por. *U. Sedeleier*, w: *E. Jones, A. Manon, S. Weatherill* (red.), *The Oxford Handbook*, s. 825 i n.; *I. Lipowicz*, *Administracja polska wobec europeizacji*, s. 25 i n.; *L. Knopp*, *Niemieckie prawo administracyjne a prawo wspólnotowe*, s. 113 i n.; w zakresie *stricte* unijnego prawa gospodarczego: *S. Dudzik*, *Sposoby przekształcania prawa polskiego*, s. 8) (W. Hartung, M. Bagłał, T. Michalczyk, M. Wojciechowski, J. Krysa, K. Kuźma, *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, s. 81–82).

8 8. **Uzasadnienie rządowe projektu ustawy.** Celem opracowania nowej ustawy jest wprowadzenie nowych rozwiązań opartych na maksymalnej efektywności i przejrzystości udzielanych zamówień publicznych, uwzględniających jednocześnie rolę zamówień publicznych w kształtowaniu polityki państwa oraz potrzebę wsparcia rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, a także innowacyjnych, nowoczesnych produktów i usług. Konieczne stało się również zwiększenie przejrzystości i spójności regulacji w zakresie zamówień publicznych. Ustawa jest także odpowiedzią na wyzwanie postawione w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, w której wskazano, że zamówienia publiczne są jednym z obszarów, których usprawnienie może przyczynić się do zapewnienia stałego wzrostu gospodarczego kraju przez prowadzenie zrównoważonej polityki gospodarczej sprzyjającej zapobieganiu wykluczeniu społecznemu i gospodarczemu.

Ustawa ma na celu kompleksowe uregulowanie materii zamówień publicznych stanowiących umowy o charakterze odpłatnym zawierane pomiędzy zamawiającymi a wykonawcami, których przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego robót budowlanych, dostaw lub usług od wybranego wykonawcy.

Zakres przedmiotowy ustawy obejmie kwestie udzielania zamówień publicznych zarówno o wartości równej lub wyższej od progów unijnych, jak i zamówień do wartości progowych. Ustawa określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie.

Ustawa w sposób kompleksowy reguluje proces udzielania zamówień publicznych, uwzględniając specyfikę różnych reżimów udzielania zamówień publicznych, takich jak reżim udzielania zamówień klasycznych, reżim udzielania zamówień publicznych sektorowych, a także reżim udzielania zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa.

Art. 2. [Progi stosowania ustawy]**1. Przepisy ustawy stosuje się do udzielania:**

- 1) zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych, przez zamawiających publicznych;
- 2) zamówień sektorowych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza progi unijne, przez zamawiających sektorowych;
- 3) zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, których wartość jest równa lub przekracza progi unijne, przez zamawiających publicznych oraz zamawiających sektorowych;
- 4) zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza progi unijne, przez zamawiających subsydiowanych w okolicznościach, o których mowa w art. 6.

2.² (uchylony)

1. **Zakres stosowania ustawy.** Zgodnie z art. 2 ust. 1 przepisy ustawy stosuje się do udzielania następujących zamówień:

- 1) zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 zł, przez zamawiających publicznych.

Ustawodawca zrezygnował z posługiwania się wartością wyrażoną w euro w postępowaniach w zamówieniach klasycznych, których wartość nie przekracza kwoty 130 000 zł realizowanych przez zamawiających publicznych. Osoby odpowiedzialne za oszacowanie wartości zamówienia, w ramach składanego wniosku o wszczęcie postępowania, nie będą więc zobowiązane do znajomości aktualnego kursu euro i przeliczania na euro ustalonej wartości zamówienia. Jedną z form dokumentowania tego typu postępowań, wynikającą z Regulaminu udzielania zamówień publicznych, może być wskazanie przez zamawiającego pieczętki o brzmieniu „zamówienie do 130 000 zł w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 1”.

Definicja zamówienia klasycznego została określona w art. 7 pkt 33 PrZamPubl;

- 2) zamówień sektorowych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza progi unijne, przez zamawiających sektorowych.

Dyrektywa 2014/25/UE w art. 15 mówi, iż: „Z wyjątkiem przypadków wyłączeń na podstawie art. 18–23 lub na mocy art. 34, dotyczących prowadzenia określonego rodzaju działalności, niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do zamówień, których szacunkowa wartość bez podatku od wartości dodanej (VAT) jest co najmniej równa następującym progom:

- a) 428 000 EUR w przypadku zamówień na dostawy i usługi oraz konkursów;
- b) 5 350 000 EUR w przypadku zamówień na roboty budowlane;
- c) 1 000 000 EUR w przypadku zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi wymienione w załączniku XVII”.

Definicja zamówień sektorowych została zawarta w art. 7 pkt 35;

- 3) zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, których wartość jest równa lub przekracza progi unijne, przez zamawiających publicznych oraz zamawiających sektorowych:

- a) 428 000 EUR przypadku zamówień na dostawy i usługi oraz konkursów;
- b) 5 350 000 EUR w przypadku zamówień na roboty budowlane;
- c) 750 000 EUR w przypadku zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi wymienione w załączniku XVII;

- 4) zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza progi unijne, przez zamawiających subsydiowanych w okolicznościach, o których mowa w art. 6, tj. 5 350 000 EUR w przypadku zamówień na roboty budowlane.

W wyniku ustawy z 27.11.2020 r. o zmianie ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 2275) wykreślony został ust. 2 omawianego przepisu który brzmiał:

² Art. 2 ust. 2 uchylony ustawą z dnia 27.11.2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2275), która wchodzi w życie 1.01.2021 r.

„Do udzielania zamówień klasycznych, których wartość, bez podatku od towarów i usług, dotycząca jednorazowego zakupu, jest mniejsza niż 130 000 złotych, nie mniejsza jednak niż 50 000 złotych, zwanych dalej «zamówieniami bagatelnymi», udzielanych przez zamawiających publicznych, stosuje się przepisy art. 82, art. 267 ust. 1 i ust. 2 pkt 9, art. 268, art. 269 ust. 1, art. 271 ust. 1–3 oraz art. 272”.

Art. 3. [Progi unijne]

1. Przez progi unijne należy rozumieć kwoty wartości zamówień lub konkursów określone w:

- 1) art. 4 i art. 13 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str. 65, z późn. zm.), zwanej dalej „dyrektywą 2014/24/UE”,
- 2) art. 15 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str. 243, z późn. zm.), zwanej dalej „dyrektywą 2014/25/UE”,
- 3) art. 8 dyrektywy 2009/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniającej dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 216 z 20.08.2009, str. 76, z późn. zm.), zwanej dalej „dyrektywą 2009/81/WE”

– aktualizowane w aktach wykonawczych Komisji Europejskiej, wydawanych odpowiednio na podstawie art. 6 ust. 5 dyrektywy 2014/24/UE, art. 17 ust. 4 dyrektywy 2014/25/UE i art. 68 dyrektywy 2009/81/WE.

2. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, zwany dalej „Prezesem Urzędu”, informuje o:

- 1) aktualnych progach unijnych, ich równowartości w złotych oraz o równowartości w złotych kwot wyrażonych w ustawie w euro, ustalonych zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej, wydanym odpowiednio na podstawie:
 - a) art. 6 ust. 3 dyrektywy 2014/24/UE,
 - b) art. 17 ust. 2 dyrektywy 2014/25/UE,
 - c) art. 68 ust. 2 i 3 dyrektywy 2009/81/WE,
- 2) średnim kursie złotego w stosunku do euro, stanowiącym podstawę przeliczania wartości zamówień lub konkursów, ustalonym na podstawie kwot określonych w komunikacie Komisji Europejskiej, o którym mowa w pkt 1

– mających zastosowanie do postępowań o udzielenie zamówienia i konkursów wszczętych od dnia wejścia w życie aktów wykonawczych Komisji Europejskiej, wydawanych odpowiednio na podstawie art. 6 ust. 5 dyrektywy 2014/24/UE, art. 17 ust. 4 dyrektywy 2014/25/UE i art. 68 dyrektywy 2009/81/WE.

3. Informacje, o których mowa w ust. 2, są ogłaszane w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, oraz zamieszczane na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych, zwanego dalej „Urzędem”, niezwłocznie po publikacji komunikatu Komisji Europejskiej, o którym mowa w ust. 2, w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

4. Do przeliczania kwot wartości zamówień wyrażonych w ustawie w euro stosuje się średni kurs złotego w stosunku do euro, o którym mowa w ust. 2 pkt 2.

Spis treści

	Nb
1. Progi unijne	1
2. Prawo unijne	2

1. **Progi unijne** zostały określone w komentarzu do art. 2. **1**

2. **Prawo unijne.** Prawo zamówień publicznych uwzględnia fakt wstąpienia Rzeczypospolitej **2** Polskiej do UE, gdyż regulacje zawarte w Prawie zamówień publicznych odzwierciedlają m.in. następujące dyrektywy oraz rozporządzenia:

- 1) dyrektywa 2014/24/UE;
- 2) dyrektywa 2014/25/UE;
- 3) dyrektywa 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych;
- 4) dyrektywa Rady 89/665/EWG z 21.12.1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane;
- 5) dyrektywa Rady 92/13/EWG z 25.2.1992 r. koordynującą przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji;
- 6) rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1422/2007 z 4.12.2007 r. zmieniające dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do progów obowiązujących w zakresie procedur udzielania zamówień;
- 7) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z 13.7.2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE.

Nowelizacją z 22.6.2016 r. wdrożono do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady:

- 1) dyrektywę 2014/24/UE z 26.2.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającą dyrektywę 2004/18/WE oraz
- 2) dyrektywę 2014/25/UE z 26.2.2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającą dyrektywę 2004/17/WE.

Najważniejszymi zmianami wprowadzonymi na podstawie powyższych dyrektyw jest uproszczenie procedur udzielania zamówień publicznych i ich uelastycznienie, w tym również na etapie realizacji umów w sprawie zamówienia publicznego, w celu zapewnienia korzyści zarówno zamawiającym jak i wykonawcom, a szczególnie małym i średnim przedsiębiorcom.

Komisja Europejska wydała komunikat określający równowartości nowych kwot progowych (wyrażonego w euro) w odniesieniu do walut krajowych (Dz.Urz. UE C 370 z 2019 r., s. 1).

Z wyżej wymienionego komunikatu Komisji wynika, że kwota progowa:

- 1) 80 000 euro stanowi równowartość kwoty 341 544 zł;
- 2) 139 000 euro stanowi równowartość kwoty 593 433 zł;
- 3) 214 000 euro stanowi równowartość kwoty 913 630 zł;
- 4) 428 000 euro stanowi równowartość kwoty 1 827 260 zł;
- 5) 750 000 euro stanowi równowartość kwoty 3 201 975 zł;
- 6) 1 000 000 euro stanowi równowartość kwoty 4 269 300 zł;
- 7) 5 350 000 euro stanowi równowartość kwoty 22 840 755 zł.

Zatem od 1.1.2020 r. średni kurs złotego w stosunku do euro, stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych wynosi 4,2693 zł.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju z 16.12.2019 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 2450) od 1.1.2020 r.:

„§ 1. Ogłoszenia dotyczące zamówień publicznych przekazuje się Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, jeżeli wartość zamówień:

- 1) udzielanych przez zamawiających z sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, z wyłączeniem uczelni publicznych, państwowych instytucji kultury, jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków, jednostek sektora finansów publicznych, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest jednostka samorządu terytorialnego, a także udzielanych przez zamawiających będących państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, z wyjątkiem zamówień, o których mowa w pkt 3–5, jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty:
 - a) 139 000 euro – dla dostaw lub usług,
 - b) 5 350 000 euro – dla robót budowlanych;
- 2) udzielanych przez zamawiających innych niż określone w pkt 1, z wyjątkiem zamówień, o których mowa w pkt 3–5, jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty:
 - a) 214 000 euro – dla dostaw lub usług,
 - b) 5 350 000 euro – dla robót budowlanych;
- 3) sektorowych jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty:
 - a) 428 000 euro – dla dostaw lub usług,
 - b) 5 350 000 euro – dla robót budowlanych;
- 4) w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty:
 - a) 428 000 euro – dla dostaw lub usług,
 - b) 5 350 000 euro – dla robót budowlanych;
- 5) na usługi społeczne i inne szczególne usługi jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty:
 - a) 750 000 euro – w przypadku zamówień innych niż zamówienia sektorowe lub zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa,
 - b) 1 000 000 euro – w przypadku zamówień sektorowych.

§ 2. Ogłoszenia dotyczące konkursów przekazuje się Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, jeżeli wartość konkursów:

- 1) przeprowadzanych przez zamawiających z sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, z wyłączeniem uczelni publicznych, państwowych instytucji kultury, jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków, jednostek sektora finansów publicznych, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest jednostka samorządu terytorialnego, a także udzielanych przez zamawiających będących państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 139 000 euro;
- 2) przeprowadzanych przez zamawiających innych niż określone w pkt 1 i 3 jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 214 000 euro;
- 3) przeprowadzanych przez zamawiających udzielających zamówień sektorowych jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 428 000 euro”.

Art. 4. [Zakres podmiotowy – zamawiający publiczni]

Przepisy ustawy stosuje się do zamawiających publicznych, którymi są:

- 1) **jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, 1622 i 1649);**
- 2) **inne, niż określone w pkt 1, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;**
- 3) **inne, niż określone w pkt 1, osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:**
 - a) **finansują je w ponad 50% lub**
 - b) **posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub**

- c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;
- 4) związki podmiotów, o których mowa w pkt 1 lub 2, lub podmiotów, o których mowa w pkt 3.

Spis treści

	Nb
1. Przepis dyrektywy	1
2. Uzasadnienie projektu ustawy	2
3. Zamawiający publiczni	3
4. Przepisy ustawy o finansach publicznych i ich charakterystyka	4
5. Nowelizacja	5

1. **Przepis dyrektywy.** Zgodnie z motywem 10 dyrektywy 2014/24/UE: „Termin «instytucje zamawiające», a zwłaszcza termin «podmioty prawa publicznego» były wielokrotnie analizowane w ramach orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Aby doprecyzować, że zakres podmiotowy niniejszej dyrektywy powinien pozostać niezmieniony, celowe jest zachowanie definicji, na których oparł się Trybunał, oraz wprowadzenie pewnej liczby objaśnień przedstawionych w ramach tego orzecznictwa jako kluczowych dla zrozumienia samych definicji, przy czym nie jest zamiarem zmiana rozumienia pojęć wypracowanych w ramach orzecznictwa. W tym celu należy wyjaśnić, że podmiot, który działa w zwykłych warunkach rynkowych, ma na celu wypracowanie zysku i ponosi straty wynikające z prowadzenia działalności, nie powinien być uważany za «podmiot prawa publicznego», ponieważ potrzeby interesu ogólnego, do zaspokajania których ten podmiot został założony lub zaspokajanie których powierzono mu jako zadanie, można uważać za posiadające charakter przemysłowy lub handlowy.

Podobnie, warunek dotyczący źródła finansowania danego podmiotu także został przeanalizowany w ramach orzecznictwa, w którym m.in. określono, że finansowany «w przeważającej części» oznacza w części większej niż połowa oraz, że finansowanie takie może obejmować wpłaty od użytkowników, które są nakładane, obliczane i ściągane zgodnie z zasadami prawa publicznego”.

2. **Uzasadnienie projektu ustawy.** Przepisy ustawy mają mieć zastosowanie do udzielania 2 zamówień publicznych oraz organizowania konkursów przez podmioty obowiązane do stosowania ustawy. Wprowadzono podział podmiotów obowiązanych do stosowania ustawy na zamawiających publicznych, zamawiających sektorowych oraz zamawiających subsydiowanych. Krąg zamawiających publicznych obejmuje podmioty mieszczące się w zakresie definicji „instytucji zamawiających” w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 dyrektywy klasycznej. Z kolei zamawiający sektorowi odpowiadają podmiotom zamawiającym w rozumieniu art. 4 dyrektywy sektorowej. Zamawiający subsydiowani to podmioty udzielające zamówień dofinansowanych w ponad 50% przez zamawiających publicznych i których szacunkowa wartość przekracza progi unijne, jeżeli przedmiotem tych zamówień są roboty budowlane z zakresu inżynierii lądowej lub wodnej oraz dotyczące niektórych rodzajów obiektów lub budynków użyteczności publicznej, a także związane z nimi usługi.

Wspomniane zmiany mają wyłącznie charakter porządkujący. Nie prowadzą do modyfikacji podmiotowego zakresu reżimu zamówień publicznych. Na tym tle wyjątkiem jest nowa formuła wyłączeń z zakresu działalności sektorowej. Zamawiający sektorowi, odmiennie niż zamawiający publiczni, są wyodrębnieni nie tylko ze względu na kryteria podmiotowe, ale również ze względu na kryterium przedmiotowe – prowadzenie działalności w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, nazwanej zbiorowo działalnością sektorową. Zakres działalności sektorowej został określony w projekcie na wzór przepisów art. 7–14 dyrektywy sektorowej, łącznie z wyłączeniami dotyczącymi prowadzenia działalności sektorowej jako działalności ubocznej. Inaczej niż dotychczas wyłączenia te, w ślad za prawem europejskim, będą dotyczyły jedynie zamawiających sektorowych niebędących zamawiającymi publicznymi.

3 3. Zamawiający publiczni to jednostki sektora finansów publicznych. Podstawową grupę zamawiających stanowią jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 FinPublU, a więc:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- 3) związki metropolitalne;
- 4) jednostki budżetowe;
- 5) samorządowe zakłady budżetowe;
- 6) agencje wykonawcze;
- 7) instytucje gospodarki budżetowej;
- 8) państwowe fundusze celowe;
- 9) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 10) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 11) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 12) uczelnie publiczne;
- 13) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 14) państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- 15) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

4 4. Przepisy ustawy o finansach publicznych i ich charakterystyka. W związku z zastosowaniem niejednorodnych kryteriów podziału niektóre grupy podmiotów wymienionych w przywołanym przepisie nakładają się na siebie. Z sytuacją taką mamy do czynienia np. w odniesieniu do ZUS, który jest wprost wskazany w art. 9 pkt 8 FinPublU, będąc jednocześnie państwową osobą prawną, czyli mieszcząc się w zakresie art. 9 pkt 14 FinPublU. Podobnie ma to miejsce w przypadku państwowych szkół wyższych, instytutów badawczych czy RM, która jest organem władzy wykonawczej (publicznej), jak również organem administracji rządowej. Powoduje to, że obowiązek stosowania przez te podmioty Prawa zamówień publicznych wynika z więcej niż jednego przepisu, co jednak na gruncie zamówień publicznych nie wywołuje komplikacji ze względu na całościowe objęcie jednostek sektora finansów publicznych zakresem podmiotowym ustawy.

Do jednostek sektora finansów publicznych zgodnie z art. 4 pkt 1 PrZamPubl zaliczamy:

- 1) organy władzy publicznej. W świetle Konstytucji RP organami władzy publicznej są: Sejm i Senat sprawujący władzę ustawodawczą, Prezydent RP i RM sprawujący władzę wykonawczą oraz sądy i trybunały jako władza sądownicza. Do organów administracji rządowej należy zaliczyć, oprócz wspomnianej RM, przede wszystkim ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej, a także kierowników urzędów centralnych i wojewodów. Organami kontroli państwowej i ochrony prawa wymienione w Konstytucji RP to: Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Sądy i trybunały to w świetle Rozdziału VIII Konstytucji RP: SN, sądy powszechne, sądy wojskowe i sądy administracyjne;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego. Do jednostek samorządu terytorialnego zalicza się natomiast gminy, powiaty i województwa;
- 3) jednostki budżetowe. Zgodnie z art. 11 ust. 1 FinPublU, jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W tej formie organizacyjnoprawnej funkcjonują np. prokuratura, sądownictwo, Policja, wojsko;
- 4) samorządowe zakłady budżetowe. Zgodnie z art. 15 FinPublU samorządowy zakład budżetowy odpłatnie wykonuje zadania jednostki samorządu terytorialnego, pokrywając

koszty swojej działalności z przychodów własnych. Z założenia samorządowy zakład budżetowy powinien funkcjonować jako jednostka samowystarczalna, niemniej ustawodawca przewidział możliwość otrzymywania przez zakład budżetowy dotacji przedmiotowej (art. 15 ust. 3 pkt 1 FinPublU), dotacji celowych (art. 15 ust. 3 pkt 2–3 FinPublU), a w zakresie określonym odrębnymi przepisami – również dotacji podmiotowej (art. 15 ust. 4 FinPublU), przy czym dotacje dla samorządowego zakładu budżetowego, z wyłączeniem dotacji, o których mowa w art. 15 ust. 3 pkt 2 i 3, nie mogą przekroczyć 50% kosztów jego działalności (art. 15 ust. 6 FinPublU). Zakłady budżetowe działają najczęściej w sferach gospodarki o niskiej rentowności, a więc mało atrakcyjnych dla prywatnych podmiotów (np. teatry, przedszkola);

- 5) agencje wykonawcze. Agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa (art. 18 FinPublU). Zasady działania agencji określają ustawa, na podstawie której agencja wykonawcza została utworzona, a także statut agencji. Wprowadzenie instytucji agencji wykonawczej wzorowane jest na prawie europejskim i związane z funkcją agencji wykonawczej jako podmiotu wykonującego niektóre zadania z zakresu zarządzania programami wspólnotowymi;
- 6) instytucje gospodarki budżetowej. Zgodnie z art. 23 FinPublU, instytucja gospodarki budżetowej jest jednostką sektora finansów publicznych tworzoną na wniosek ministra, za zgodą RM, dla realizacji zadań publicznych. Instytucję gospodarki budżetowej mogą tworzyć również szefowie i prezesi m.in.: Kancelarii Sejmu, Senatu, Prezydenta, TK, NIK. Istotą działania tej instytucji jest odpłatne wykonywanie wyodrębnionych zadań, przy czym koszty swojej działalności i zobowiązań pokrywa ona z uzyskiwanych przychodów. Instytucja gospodarki budżetowej jest wyposażona w osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego i może otrzymywać dotacje z budżetu państwa na realizację zadań publicznych;
- 7) państwowy fundusz celowy. Państwowy fundusz celowy jest tworzony na podstawie odrębnej ustawy (art. 29 ust. 1 FinPublU). Zgodnie z art. 29 ust. 2 FinPublU, przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Państwowy fundusz celowy nie posiada osobowości prawnej (art. 29 ust. 3 FinPublU). Stanowi on wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie, przy czym do państwowych funduszy celowych nie zalicza się funduszy, których jedynym źródłem przychodów, z wyłączeniem odsetek od rachunku bankowego i darowizn, jest dotacja z budżetu państwa;
- 8) jednostki badawczo-rozwojowe. Jednostki badawczo-rozwojowe tworzone na podstawie ustawy z 30.4.2010 r. o instytutach badawczych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1383 ze zm.) do czasu wejścia w życie ustawy o finansach publicznych zaliczane były do jednostek sektora finansów publicznych (art. 4 ust. 1 pkt 6 FinPublU). Z tych względów jednostki badawczo-rozwojowe były kwalifikowane do zamawiających, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 PrZamPubl2004. Wraz z wejściem w życie ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (1.1.2010 r.) podmioty te zostały wyłączone poza sektor finansów publicznych (por. art. 9 pkt 14 FinPublU), a tym samym – utraciły status zamawiających, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 PrZamPubl [uw. aut. – obecnie art. 4 pkt 1]. Powyższe nie oznacza jednak, że jednostki badawczo-rozwojowe w ogóle utraciły status zamawiających zobowiązanych do stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych. W tym zakresie konieczna jest ocena spełniania przez jednostki badawczo-rozwojowe przesłanek określonych dla pozostałych kategorii zamawiających określonych w art. 3 ust. 1 PrZamPubl [uw. aut. – obecnie art. 4 pkt 1]. Analiza na podstawie dyspozycji art. 3 ust. 1 pkt 3 PrZamPubl [uw. aut. – obecnie art. 4 pkt 3] wskazuje, że instytucje badawcze, jako państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, tworzone w celu prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, posiadają status podmiotu prawa publicznego i są zamawiającymi w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 3 PrZamPubl [uw. aut. – obecnie art. 4 pkt 3]. Tym samym jednostki badawczo-rozwojowe są zobowiązane do stosowania procedur udzielania zamówień publicznych i nie jest dopuszczalne wyłączenie ich spod tego obowiązku na gruncie prawa krajowego. Gwoli uzupełnienia warto zacytować

wyr. WSA w Warszawie z 14.2.2013 r., V SA/Wa 2496/12, Legalis: „za prawidłowe należy uznać zdaniem Sądu stanowisko, iż zmiana przepisów prawa, której skutkiem była utrata przez Instytut statusu jednostki sektora finansów publicznych na gruncie ustawy o finansach publicznych, nie prowadziła do wyłączenia tej jednostki organizacyjnej z kręgu zamawiających w rozumieniu ustawy – Prawo zamówień publicznych, gdyż system zamówień publicznych obejmuje różne kategorie podmiotów, nie tylko jednostki sektora finansów publicznych, o czym stanowi dalsza część art. 3 ust. 1 PrZamPubl2004 [uw. aut. – obecnie art. 4 pkt 1]. Rację ma więc organ odwoławczy uznając za prawidłowe postępowanie, iż uzyskanie przez Instytut statusu zamawiającego w oparciu o inną podstawę prawną wskazaną w ustawie – Prawo zamówień publicznych skutkowało zaś obowiązkiem stosowania przepisów tej ustawy przy udzielaniu zamówień publicznych. Dlatego też w pełni zasadne jest stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji z 13.8.2012 r., iż sam fakt utraty statusu zamawiającego w oparciu art. 3 ust. 1 pkt 1 PrZamPubl2004 [uw. aut. – obecnie art. 4 pkt 1], nie jest równoznaczny z wyłączeniem obowiązku stosowania przepisów tej ustawy, jeżeli podmiot ten spełnia warunki skutkujące uznaniem go za zamawiającego na innej podstawie określonej art. 3 ust. 1 PrZamPubl2004” [uw. aut. – obecnie art. 4 pkt 1];

- 9) Zakład Ubezpieczeń Społecznych działa na podstawie ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 266 ze zm.) i zarządza funduszami: Funduszem Ubezpieczeń Społecznych, który obejmuje fundusz emerytalny, rentowy, chorobowy, wypadkowy i fundusze rezerwowe, oraz Funduszem Alimentacyjnym. Natomiast Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego funkcjonuje na podstawie ustawy z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 174).
Prezes KRUS z urzędu zarządza utworzonym na podstawie art. 76 ww. ustawy Funduszem Składowym Ubezpieczenia Społecznego Rolników;
- 10) Narodowy Fundusz Zdrowia jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, następcą prawnym zlikwidowanych Kas Chorych, działającą na podstawie ustawy z 23.8.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1398 ze zm.);
- 11) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej to jednostki działające na podstawie ustawy z 15.4.2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 295 ze zm.), udzielające świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych osobom ubezpieczonym oraz innym osobom, uprawnionym do tych świadczeń na podstawie odrębnych przepisów, nieodpłatnie, za częściową odpłatnością lub całkowitą odpłatnością (art. 44 ustawy o działalności leczniczej);
- 12) uczelnie publiczne. Prawna sytuacja uczelni publicznych została uregulowana ustawą z 20.7.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym. Przepis art. 9 ust. 1 PrSzkołWyższ przyznaje uczelniom osobowość prawną;
- 13) Polska Akademia Nauk to instytucja działająca na podstawie ustawy z 30.4.2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1796 ze zm.) wraz z utworzonymi przez siebie jednostkami organizacyjnymi (instytutami, zakładami, stacjami badawczymi itp.);
- 14) państwowe lub samorządowe instytucje kultury. W świetle ustawy z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.) działalność polegającą na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury prowadzić mogą osoby prawne, osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Do stosowania ustawy zobowiązane są jednak tylko państwowe lub samorządowe instytucje kultury, a więc tylko te podmioty, które zostały utworzone przez ministrów lub kierowników urzędów centralnych (państwowe instytucje kultury) lub jednostki samorządu terytorialnego (samorządowe instytucje kultury);
- 15) państwowe lub samorządowe osoby prawne. Ustawę zobowiązane są stosować także wszystkie państwowe lub samorządowe osoby prawne, a więc utworzone z mienia państwowego lub komunalnego jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, o ile celem ich utworzenia jest wykonywanie zadań publicznych (np. niektóre agencje państwowe), z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego;

- 16) jednostki organizacyjne niebędące jednostkami sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej. Kolejną grupą podmiotów zobowiązanych do stosowania Prawa zamówień publicznych są zamawiający, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2 PrZamPubl2004 [uw. aut. – obecnie art. 4 pkt 2], tj. nieposiadające osobowości prawnej państwowe jednostki organizacyjne niebędące jednostkami sektora finansów publicznych. Obecnie w zakresie wyznaczonym przez ww. przepis mieszczą się przede wszystkim lasy państwowe, a dokładniej Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w rozumieniu ustawy z 28.9.1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1463 ze zm.). Ze względu na bardzo ograniczony krąg podmiotów mieszczących się aktualnie w zakresie cytowanego przepisu należy uznać, że ma on charakter uzupełniający, jego celem jest kompleksowe objęcie komentowaną ustawą jednostek wykonujących zadania szeroko rozumianej administracji publicznej, utworzonych w całości z przydzielonego mienia państwowego, a nienależących do sektora finansów publicznych i niemających charakteru korporacyjnego;
- 17) osoby prawne utworzone w celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym. Następną grupę zamawiających stanowią podmioty mieszczące się w zakresie wyznaczonym przez art. 3 ust. 1 pkt 3 PrZamPubl2004 [uw. aut. – obecnie art. 4 pkt 3], tzn. osoby prawne niewymienione w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 [uw. aut. – obecnie art. 4 pkt 3], które zostały utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
- finansują je w ponad 50% lub
 - posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.
- Choć ustawodawca odstąpił od terminologii unijnej, to bez wątplenia omawiany przepis wprowadza na grunt prawa polskiego tzw. instytucję prawa publicznego;
- 18) instytucja prawa publicznego. Jak już zostało wspomniane, z instytucją prawa publicznego będziemy mieli do czynienia w przypadku, gdy dany podmiot będzie spełniał jednocześnie trzy warunki:
- będzie posiadał osobowość prawną,
 - zostanie utworzony w celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, nieprzemysłowym i niehandlowym,
 - będzie faktycznie zależny od innych instytucji prawa publicznego, jednostek sektora finansów publicznych lub państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej przez powiązania finansowe, właścicielskie lub kontrolno-nadzorcze;
- 19) przesłanki kwalifikacji podmiotu jako instytucji prawa publicznego. Ocena, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z osobą prawną, nie powoduje kłopotów, zgodnie bowiem z art. 33 KC, osobami prawnymi są Skarb Państwa oraz jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Również aspekt zależności od innych podmiotów nie powinien stwarzać problemów interpretacyjnych. Wystarczy bowiem, że ponad 50% środków przeznaczanych na ich działalność pochodzi ze źródeł publicznych (przy czym sformułowanie „finansowanie w ponad 50%” powinno być rozumiane w sposób ilościowy, a nie jakościowy – por. wyr. TSUE z 3.10.2000 r., C-380/98, *The Queen v. H.M. Treasury, ex parte The University of Cambridge*, Zb.Orz. 2000, s. I-8035) lub podmioty publiczne w inny sposób posiadają realny wpływ na funkcjonowanie określonej instytucji przez wykonywanie uprawnień właścicielskich wynikających z posiadania ponad 50% udziałów (dotyczy spółek z ograniczoną odpowiedzialnością) lub akcji (dotyczy spółek akcyjnych).
- W kwestii finansowania wypowiedział się TSUE w wyr. z 3.10.2000 r. w sprawie C-380/98 z udziałem Uniwersytetu w Cambridge. Zgodnie z treścią orzeczenia, finansowanie podmiotu prawa publicznego, w rozumieniu przepisów dyrektywy klasycznej, ma odzwierciedlać bliską zależność pomiędzy tym podmiotem a instytucjami publicznymi lub państwem.

Zatem świadczenie pieniężne na rzecz takiego podmiotu, które nie stwarza specyficznego typu więzi pomiędzy tym podmiotem, a finansującą go instytucją publiczną, to jest brak podporządkowania lub zależności, nie stanowi finansowania, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 lit. a PrZamPubl2004 [uw. aut. – obecnie art. 4 pkt 3 lit. a]. Chodzi tu w szczególności o przypadki finansowania lub wsparcia działalności podmiotu w zamian za wynikające z umowy świadczenie.

Jak wskazał Urząd Zamówień Publicznych w opinii: „Podmioty prawa publicznego w świetle UE” zawartej na stronie internetowej UZP <https://www.uzp.gov.pl>: „(...) stąd jako finansowanie ze środków publicznych w znaczeniu tego przepisu mogą być rozumiane jedynie takie płatności, które mają na celu finansowanie lub wsparcie działalności tego podmiotu, bez odniesienia do jakiegokolwiek świadczenia wzajemnego z jego strony. Do takich świadczeń mogą należeć granty na wsparcie badań naukowych w sytuacji, gdy środki finansowe są przekazywane instytucji zajmującej się takimi badaniami. Natomiast, przez finansowanie podmiotu nie może być rozumiane przekazywanie środków przez instytucje publiczne w zamian za wynikające z umowy świadczenie, jak przeprowadzanie określonych umów prac badawczych, konsultacji naukowych, czy w zamian za zorganizowanie seminariów lub konferencji. A zatem, poprzez finansowanie podmiotu nie mogą być rozumiane takie przepływy finansowe, które wynikają z interesu ekonomicznego podmiotu publicznego w realizacji określonego świadczenia przez podmiot trzeci. Rodzaj zależności, która powstaje między podmiotami jest analogiczny jak przy normalnych stosunkach handlowych, w których warunki umowy ustalane są przez strony. Jak wskazał TSUE, w celu ustalenia właściwego procentowego udziału publicznego finansowania danego podmiotu, powinien być brany pod uwagę cały dochód uzyskiwany przez ten podmiot, włączając w to dochód z działalności komercyjnej. Ustalenie takie w odniesieniu do danego podmiotu powinno następować corocznie na podstawie danych dostępnych na początku roku budżetowego. Zaś zmiany w strukturze finansowania podmiotu nie mają wpływu na wszechzete i prowadzone postępowania w sprawach zamówień publicznych, które podlegają dyrektywom, do czasu ich zakończenia”.

Zgodnie z wyrokiem TSUE z 13.12.2007 r. w sprawie C-337/06 (*Bayerischer Rundfunk i in. v. GEWA – Gesellschaft für Gebäudereinigung und Wartung mbH*, Legalis), stwierdzono, że brak świadczenia wzajemnego na rzecz państwa ze strony nadawcy publicznego, wynika z faktu, iż finansowanie służy wyrównaniu ciężarów powstałych w związku z wykonywaniem misji publicznej na rzecz państwa, polegającej na zapewnianiu społeczeństwu dostępu do informacji audiowizualnych w sposób pluralistyczny i obiektywny. W tych okolicznościach nadawcy, zdaniem Trybunału nie różnią się od innych służb publicznych, które otrzymują od państwa subwencję za wykonanie zadania leżącego w interesie publicznym.

Biorąc jednak pod uwagę, że faktyczna zależność jednych podmiotów od innych niekoniecznie bierze się z bezpośredniego wpływu wynikającego z wielkości portfela udziałowego, ustawodawca jako wystarczające przesłanki podległości organizacyjnej wymienia także prawo do powoływania organu zarządzającego lub nadzorczego, przy założeniu, że uprawnienie to wynika z innych przyczyn niż własnościowych (np. posiadania akcji uprzywilejowanych co do głosu) oraz sprawowanie nadzoru nad organem zarządzającym, a więc dysponowanie, bez względu na źródło uprawnień (ustawowe lub umowne), środkami oddziaływania z możliwością wiążącego wpływania na postępowanie danego podmiotu. Warto w tym miejscu zacytować uchw. KIO z 27.7.2014 r., KIO/KD 3/14, Legalis: „Mokotowską Fundację Warszawianka – Wodny Park należy zakwalifikować jako osobę prawną, utworzoną w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, w którym instytucja sektora finansów publicznych określona w art. 3 ust. 1 pkt 1 PrZamPubl2004 [uw. aut. – obecnie art. 4 pkt 1] posiada prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego. Zatem, Mokotowska Fundacja Warszawianka – Wodny Park jest zamawiającym zobowiązanym do stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych do udzielania zamówień w oparciu o art. 3 ust. 1 pkt 3 lit. d PrZamPubl2004” [uw. aut. – obecnie art. 4 pkt 3 lit. d].

[Przejdź do księgarni →](#)