



Urząd Zamówień
Publicznych



Przegląd Prawa zamówień publicznych
Wyniki ankiety
dla Zamawiających i Wykonawców

27 lutego 2024 r.

Wprowadzenie

Szanowni Państwo,

Przeгляд Prawa Zamówień Publicznych zapowiadany był od początku tworzenia obowiązującej ustawy regulującej funkcjonowanie rynku zamówień publicznych. Stanowi naturalne domknięcie procesu zainauguowanego w roku 2016.

Z punktu widzenia aktywności wszystkich interesariuszy rynku zamówień publicznych, stabilność oraz przewidywalność norm prawnych jest kluczowa dla bezpiecznego planowania, efektywnej realizacji i wszechstronnej analizy prowadzonych i wykonanych zamówień. Dlatego też ewentualna konieczność zmian w obowiązującym Pzp nie mogła nie zostać poprzedzona dyskusjami i debatami ze środowiskiem. Taką właśnie rolę spełnia szereg aktywności pod wspólnym hasłem przeglądu Pzp.

Idea przeglądu Pzp zakłada szerokie konsultacje oraz wsłuchanie się w głosy praktyków, którzy każdego dnia pracują na „żywym, zamówieniowym organizmie”. Dyskusje na temat obowiązujących rozwiązań prawnych pokazują, że niezmiennie budzą one zainteresowanie i stanowią inspirację do poszukiwań usprawnień, czy systemowych innowacji.

Dlatego też zdecydowaliśmy się przeprowadzić ankietę, w której zapytaliśmy o szereg postulatów, które najczęściej wybrzmiewają w toku dyskusji. Oczywiście jest to tylko wybór i cały czas otrzymujemy od Państwa propozycje zmian. Za każdy taki głos w dyskusji bardzo dziękujemy i nad każdym pochylamy się z należytą uwagą.

Dziękuję również, że tak licznie zdecydowali się Państwo wziąć udział w naszym badaniu. Zdajemy sobie sprawę, że poruszyliśmy w nim tylko część zagadnień istotnych z punktu widzenia funkcjonowania rynku zamówień publicznych. Stąd cieszy nas duża liczba odpowiedzi w pytaniu otwartym, które posłużą jako punkt wyjścia do dalszej analizy.

Z poważaniem,

Hubert Nowak,

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

Podstawowe informacje o badaniu



Termin ankiety: 19.12.2023 – 15.02.2024 r.



Cel: Uzyskanie opinii uczestników rynku zamówień publicznych dotyczących niektórych kierunków ewentualnych zmian Prawa zamówień publicznych.



Liczba odpowiedzi: **1236**, w tym:

- **1038** odpowiedzi osób deklarujących się jako Zamawiający
- **198** odpowiedzi osób deklarujących się jako Wykonawcy



Liczba pytań: 14

Ankieta w ramach przeglądu Pzp opublikowana została na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych 19 grudnia 2023 roku. Publikacji na stronie internetowej towarzyszyły wzmianki w mediach społecznościowych Urzędu – na platformie Twitter oraz LinkedIn. W badaniu udział wzięli zarówno wykonawcy, jak i zamawiający, przy zastosowaniu identycznego zestawu pytań dla obu kategorii interesariuszy.

Wyniki ankiety

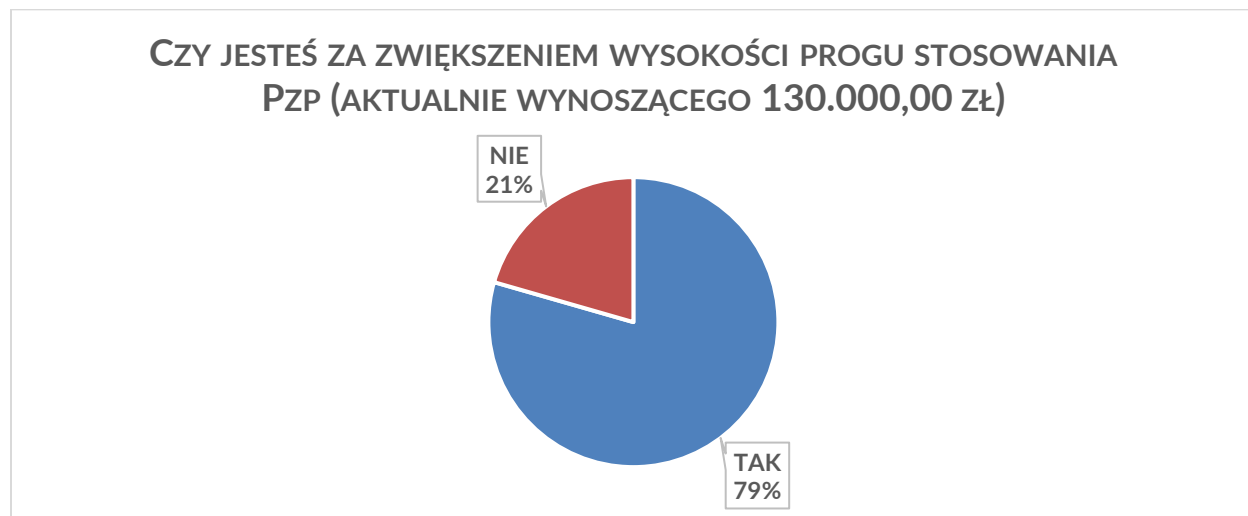
W niniejszym rozdziale przedstawione zostały wyniki ankiety z podziałem na poszczególne pytania. Ankieta składała się z 14 pytań merytorycznych.

Wyniki ujęto w podrozdziałach dedykowanych konkretnym pytaniom. Każdy podrozdział został zaprezentowany w następującym sekwencyjnym układzie:

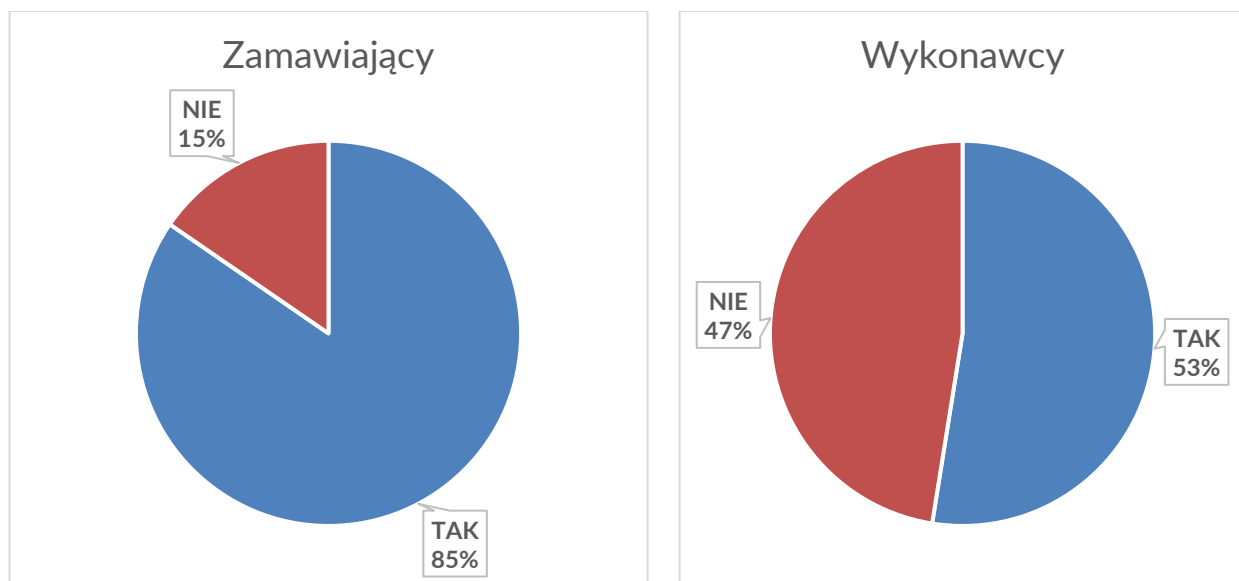
- 1) treść pytania;
- 2) esencjonalne wyjaśnienie genezy pytania;
- 3) graficzna prezentacja wyników ankiety w ujęciu wspólnym oraz z podziałem na badane grupy interesariuszy;

1. CZY JESTEŚ ZA ZWIĘKSZENIEM WYSOKOŚCI PROGU STOSOWANIA PZP (AKTUALNIE WYNOSZĄCEGO 130.000,00 ZŁ)

Zagadnienie wysokości progu stosowania Prawa zamówień publicznych jest często podnoszone przez uczestników rynku zamówień publicznych. Mając ten fakt na względzie w ankiecie nie mogło zabraknąć kwestii, która stanowi istotny element, szczególnie w momencie przygotowywania planów postępowań na kolejne lata.



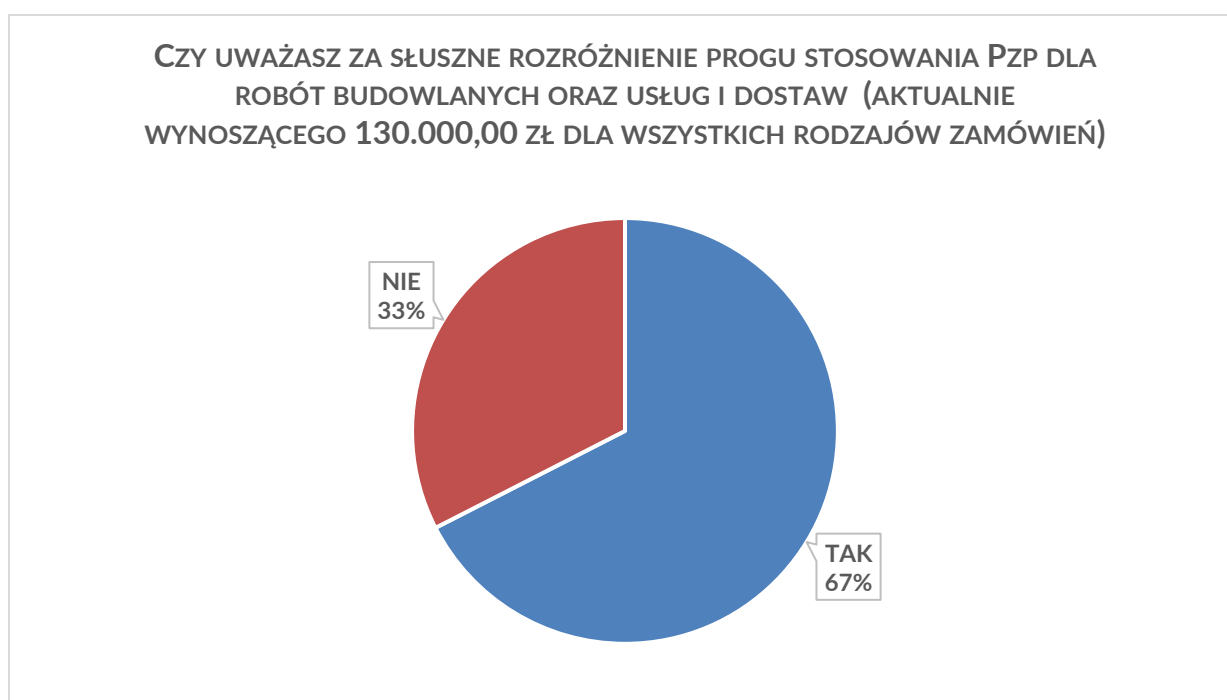
79% respondentów opowiada się za zwiększeniem wysokości progu stosowania Pzp. Poniżej zestawione zostały odpowiedzi na pytanie z uwzględnieniem kategorii odpowiadającego.



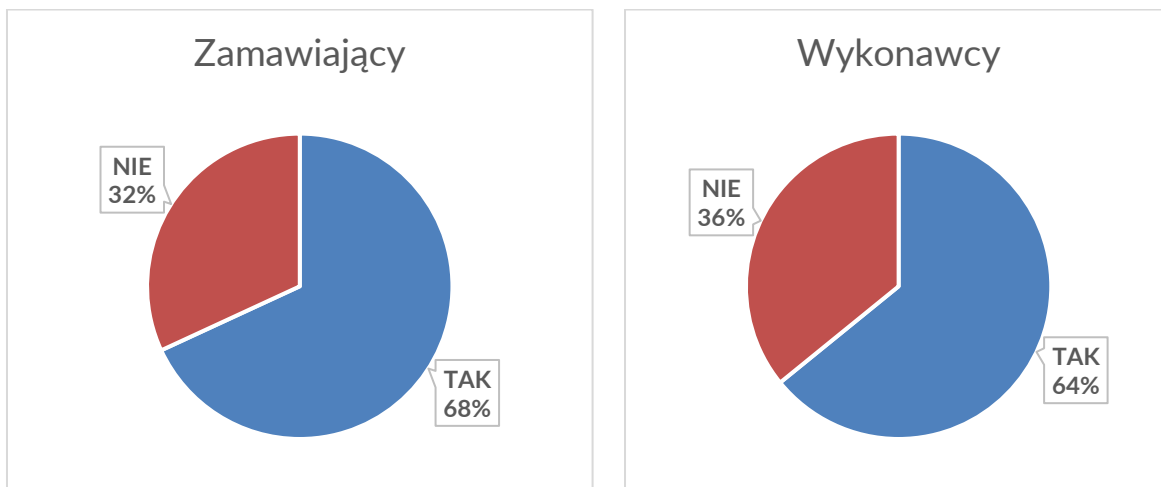
Zestawienie odpowiedzi dwóch grup interesariuszy wskazuje, że wśród zamawiających panuje większa zgoda co do kierunku ewentualnych zmian. 85% zamawiających wskazało na konieczność zwiększenia progu stosowania ustawy. Dużo większe zróżnicowanie widać w grupie wykonawców, gdzie głosy rozłożyły się prawie po połowie.

2. CZY UWAŻASZ ZA SŁUSZNE ROZRÓŻNIENIE PROGU STOSOWANIA PZP DLA ROBÓT BUDOWLANYCH ORAZ USŁUG I DOSTAW (AKTUALNIE WYNOŚĄCEGO 130.000,00 ZŁ DLA WSZYSTKICH RODZAJÓW ZAMÓWIEŃ)

Kolejne pytanie pozostaje w temacie progu stosowania ustawy. Celem jego zadania było zbadanie nastrojów uczestników rynku względem pojawiającego się pomysłu rozróżnienia progu stosowania ustawy dla różnych kategorii zamówień. Rozwiązanie takie stosowane jest np. na Łotwie, czy w Chorwacji.



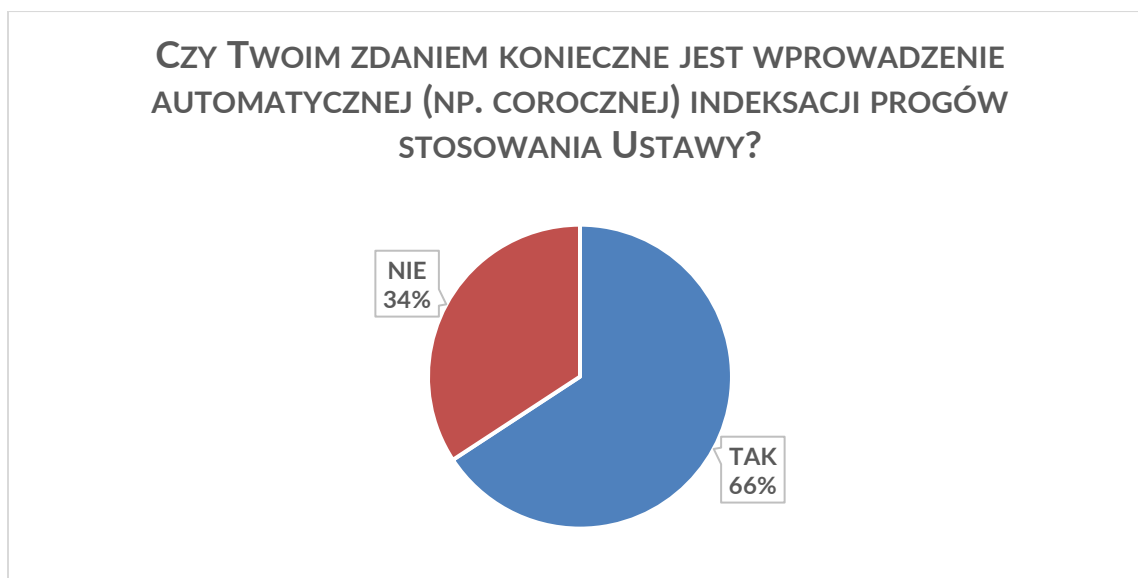
2/3 ankietowanych dostrzega potrzebę rozróżnienia progów od których stosowana jest ustawa Pzp w zależności od rodzaju zamówienia. Tym razem wyniki w podziale na poszczególne grupy ankietowanych są bardzo zbliżone.



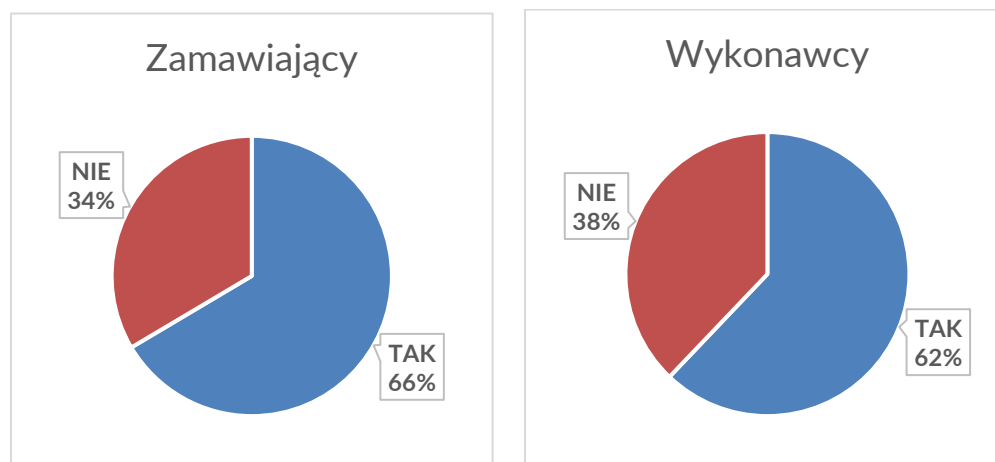
Powyższe dane wskazują, że wśród zamawiających oraz wykonawców jest podobny odsetek poparcia dla zróżnicowania progów stosowania ustawy w zależności od rodzaju zamówienia. Minimalnie większy odsetek jest w tym aspekcie udziałem Zamawiających, co z racji na większą reprezentację Zamawiających w badaniu wpływa na ostateczny wynik.

3. CZY TWOIM ZDANIEM KONIECZNE JEST WPROWADZENIE AUTOMATYCZNEJ (NP. COROCZNEJ) INDEKSACJI PROGÓW STOSOWANIA USTAWY?

Obecny kształt regulacji w zakresie określania progów stosowania ustawy zakłada sztywne ich określenie na mocy Prawa zamówień publicznych (art. 2). Pytanie w zakresie automatycznej indeksacji dotyczy więc zmiany obecnego mechanizmu na bardziej elastyczny.



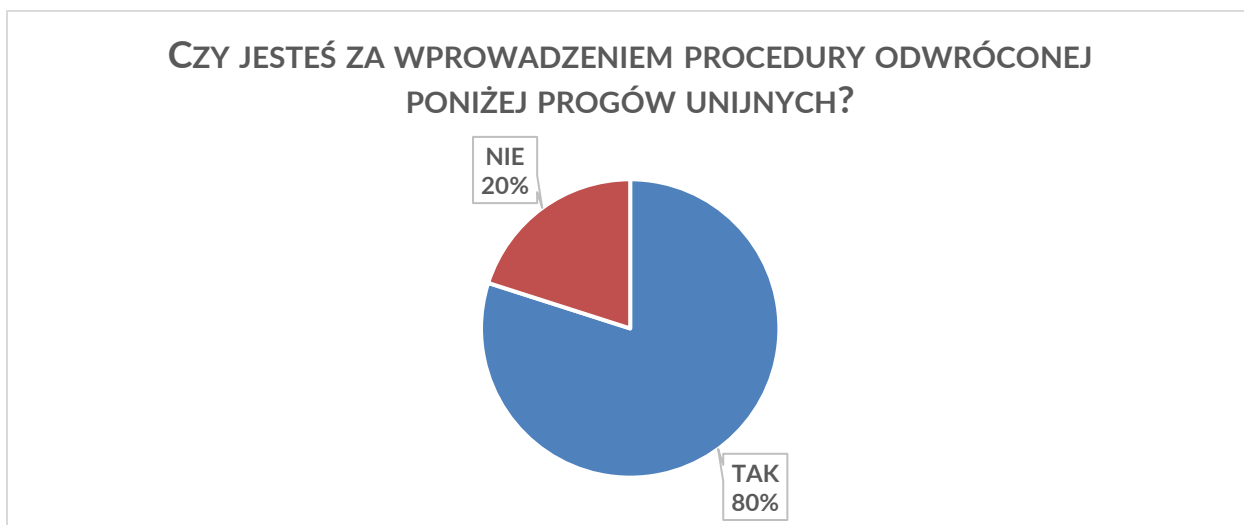
Blisko 2/3 ankietowanych zgadza się na uelastycznienie mechanizmu i wprowadzenie automatycznej indeksacji progów stosowania ustawy. Podobnie głosy rozkładają się w podziale na Zamawiających i Wykonawców



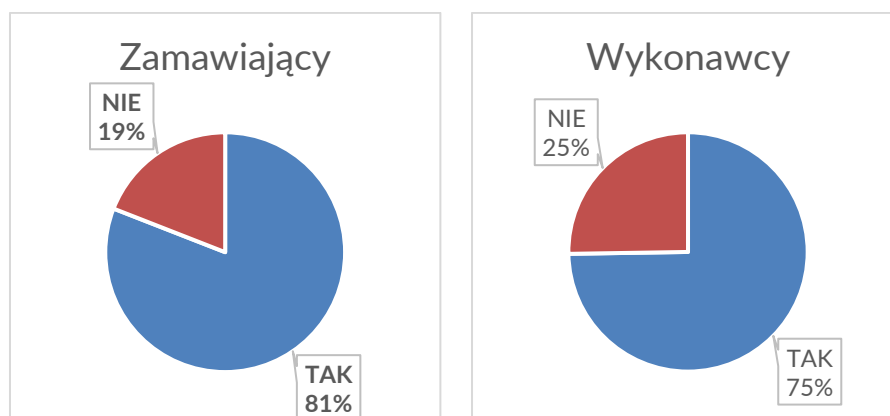
Powyższe dane wskazują, że zarówno Zamawiający, jak i Wykonawcy w podobnym wymiarze popierają wprowadzenie automatycznej indeksacji progów stosowania Pzp.

4. CZY JESTEŚ ZA WPROWADZENIEM PROCEDURY ODWRÓCONEJ PONIŻEJ PROGÓW UNIJNYCH?

Prawo zamówień publicznych, obowiązujące od 1 stycznia 2021 r., zawęziło stosowanie procedury odwróconej tylko do zamówień o wartości powyżej progów unijnych. Pytanie, które zostało zadane w ankiecie miało za zadanie weryfikację, czy takie rozwiązanie należy uwzględnić w postępowaniach, których wartość nie przekracza progów unijnych.



80% badanych stoi na stanowisku, że należy wprowadzić procedurę odwróconą poniżej progów unijnych. Podobny odsetek aprobaty dla takiego rozwiązania widać zarówno wśród Zamawiających, jak i Wykonawców.

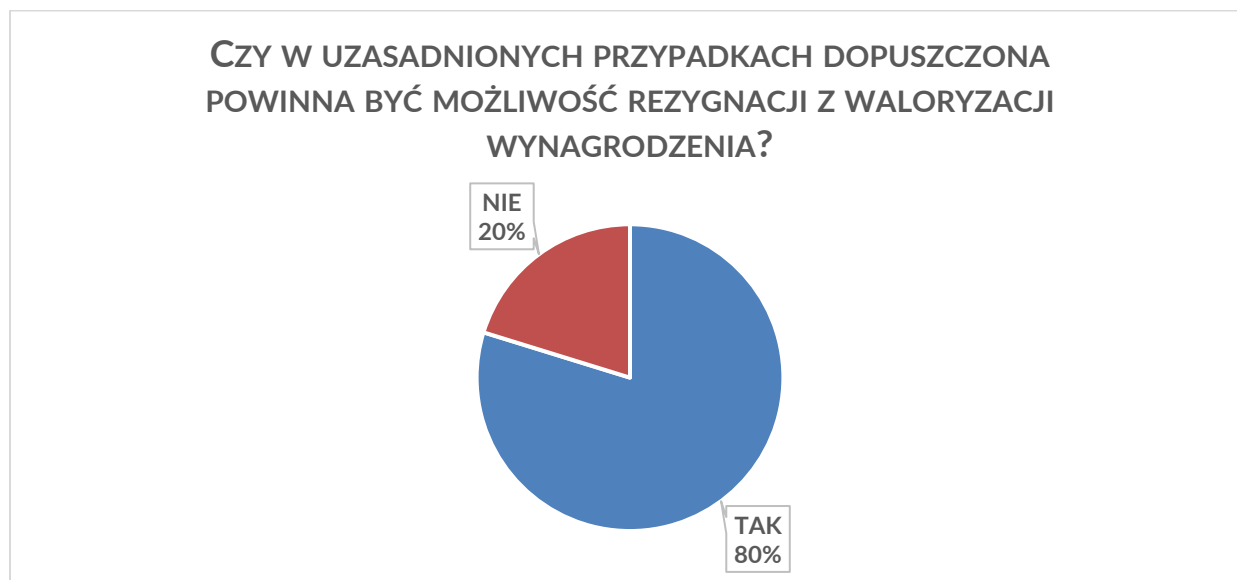


Odpowiedzi uzyskane w ankiecie wskazują, że zarówno wśród Zamawiających, jak i Wykonawców wprowadzenie procedury odwróconej poniżej progów unijnych spotyka się w zdecydowanej większości z aprobatą.

5. CZY W UZASADNIONYCH PRZYPADKACH DOPUSZCZONA POWINNA BYĆ MOŻLIWOŚĆ REZYGNACJI Z WALORYZACJI WYNAGRODZENIA?

Temat waloryzacji wynagrodzenia budzi wiele emocji i dyskusji. Jako Urząd włączaliśmy się aktywnie w dyskusję publikując m.in. opinię w zakresie *dopuszczalności zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 1 i 4 oraz art. 455 ust. 2 ustawy Pzp*¹, czy publikując *przykładowe klauzule waloryzacyjne dla sektora budownictwa*², które powstały w ramach grupy roboczej, w której obok przedstawicieli UZP i Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej znaleźli się reprezentanci branżowych zrzeszeń sektora budownictwa, a także zamawiający zarówno szczebla rządowego, jak i samorządowego.

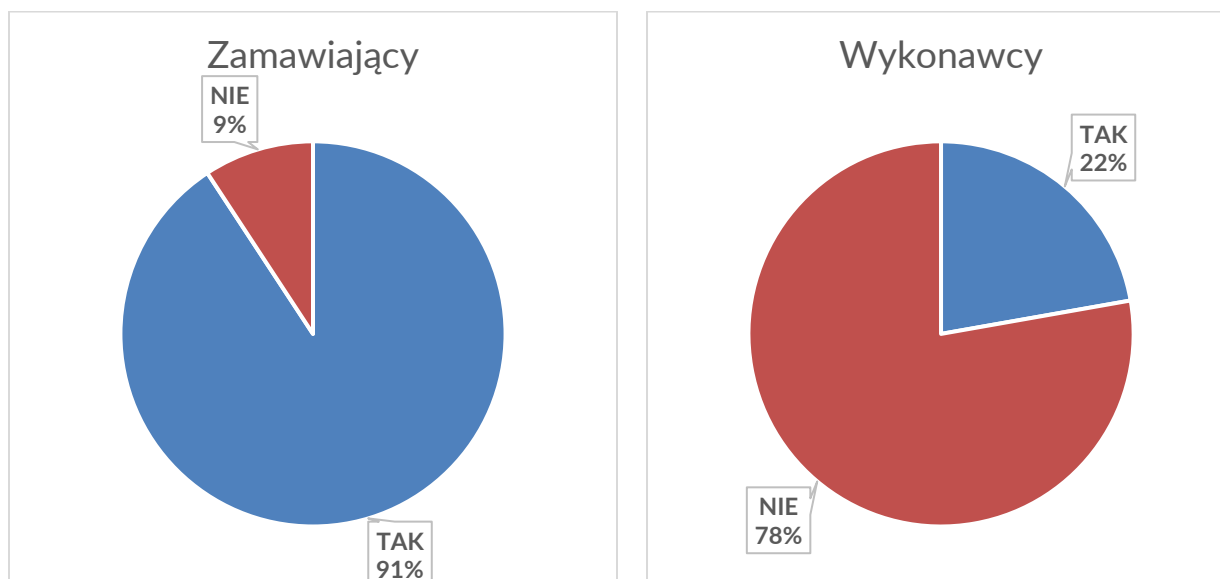
Mając świadomość toczącej się wymiany poglądów w tym zakresie, w ankiecie postanowiliśmy zawrzeć 3 pytania odnoszące się bezpośrednio do kwestii waloryzacji wynagrodzenia. Pierwsze z nich dotyczy dopuszczenia możliwości rezygnacji z waloryzacji wynagrodzenia.



Zbiornicze dane wskazują jednoznacznie na przewagę opcji „Tak” w odpowiedziach ankietyowanych. Sprawa komplikuje się, gdy przyjrzymy się danym oddzielnie dla Zamawiających oraz Wykonawców.

¹ <https://www.gov.pl/web/uzp/dopuszczalnosc-zmiany-umowy-w-sprawie-zamowienia-publicznego-na-podstawie-art-455-ust-1-pkt-1-i-4-oraz-art-455-ust-2-ustawy-pzp>

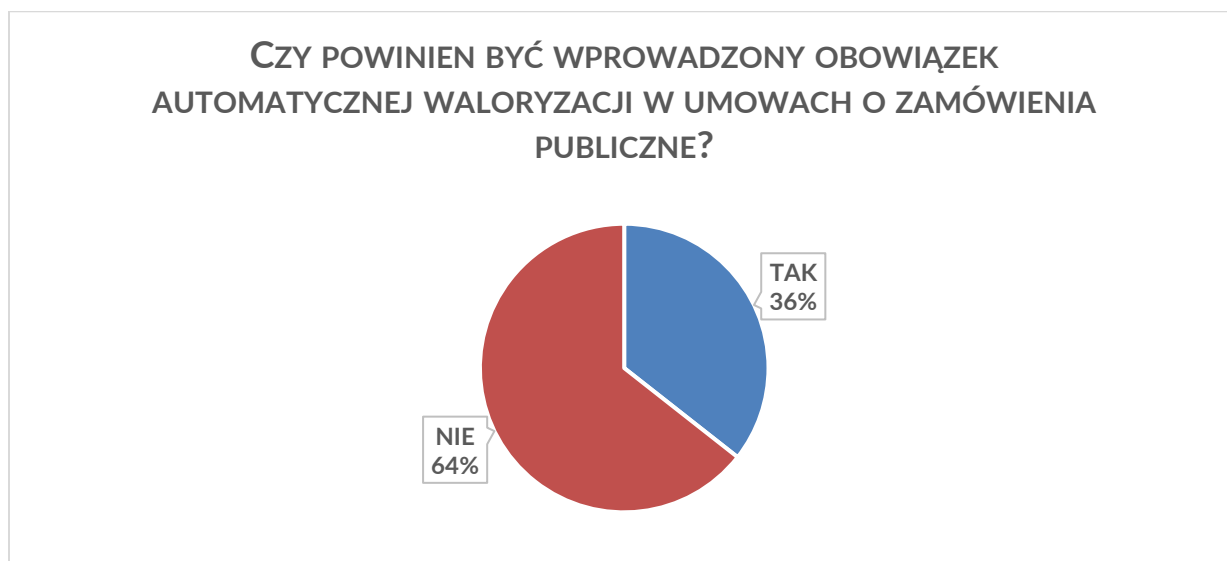
² <https://www.gov.pl/web/uzp/przykladowe-klauzule-waloryzacyjne-dla-sektora-budownictwa2>



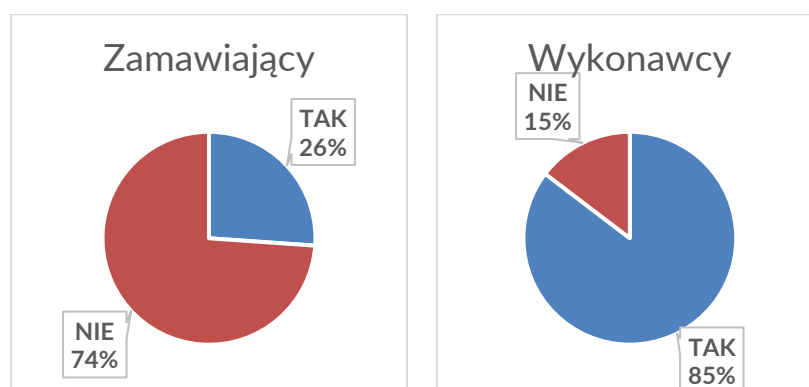
91% Zamawiających opowiada się za dopuszczeniem możliwości rezygnacji z możliwości waloryzacji wynagrodzenia. Podobnego zdania jest 22% wykonawców. Tutaj odsetek przeciwników tego pomysłu wynosi 78%.

6. CZY POWINIEN BYĆ WPROWADZONY OBOWIĄZEK AUTOMATYCZNEJ WALORYZACJI W UMOWACH O ZAMÓWIENIA PUBLICZNE?

W kolejnym pytaniu dotyczącym kwestii waloryzacyjnych zapytaliśmy o wprowadzenie obowiązku automatycznej waloryzacji w umowach o zamówienia publiczne.



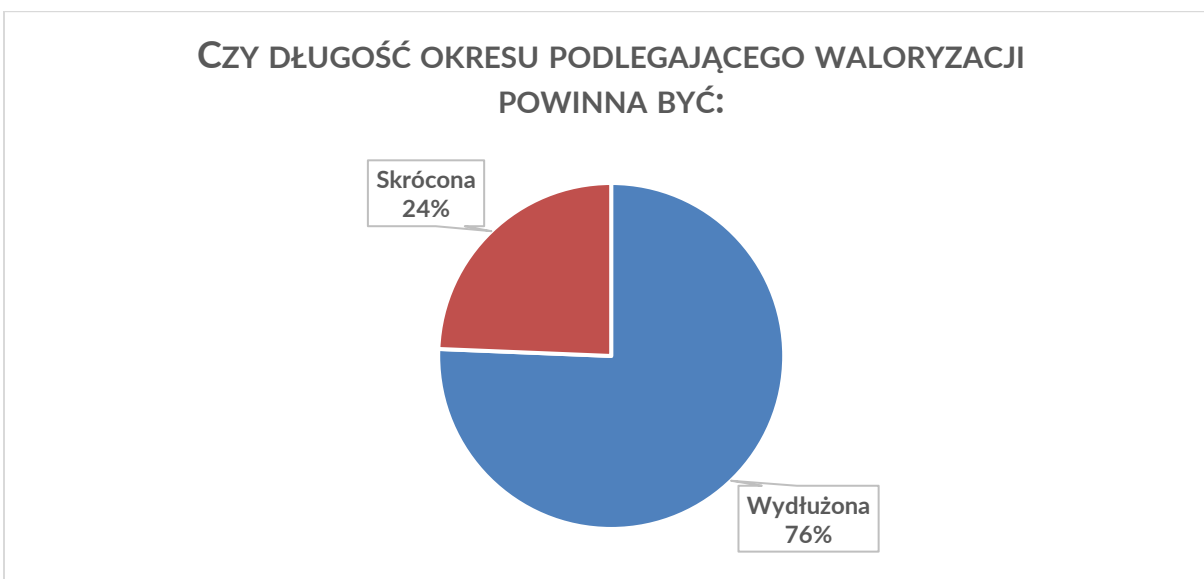
Większość ankietowanych opowiedziała się przeciw temu pomysłowi, jednak podobnie jak to miało miejsce w poprzednim pytaniu, odpowiedzi te istotnie różnią się gdy spojrzymy na ich podział uwzględniający różne grupy interesariuszy



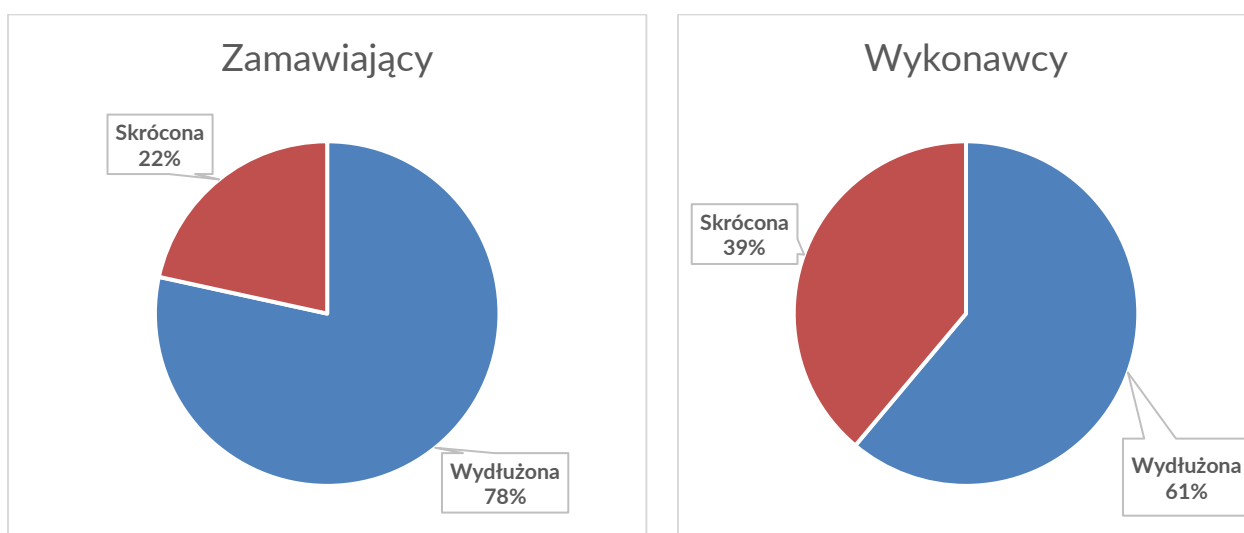
74% Zamawiających oraz 15% wykonawców opowiada się przeciw wprowadzeniu automatycznej waloryzacji. Odsetek Wykonawców popierających wprowadzenie automatycznej waloryzacji wynosi 85%. Pokazuje to, że Wykonawcy w swoich odpowiedziach na to pytanie są bardziej zdecydowani od Zamawiających.

7. CZY DŁUGOŚĆ OKRESU PODLEGAJĄCEGO WALORYZACJI POWINNA BYĆ:

Ostatnie pytanie dotyczące kwestii waloryzacyjnych poświęcone zostało okresowi podlegającemu waloryzacji.



Zdaniem 76% ankietowanych okres podlegający waloryzacji powinien zostać wydłużony. Przeciwnego zdania jest 24% respondentów.

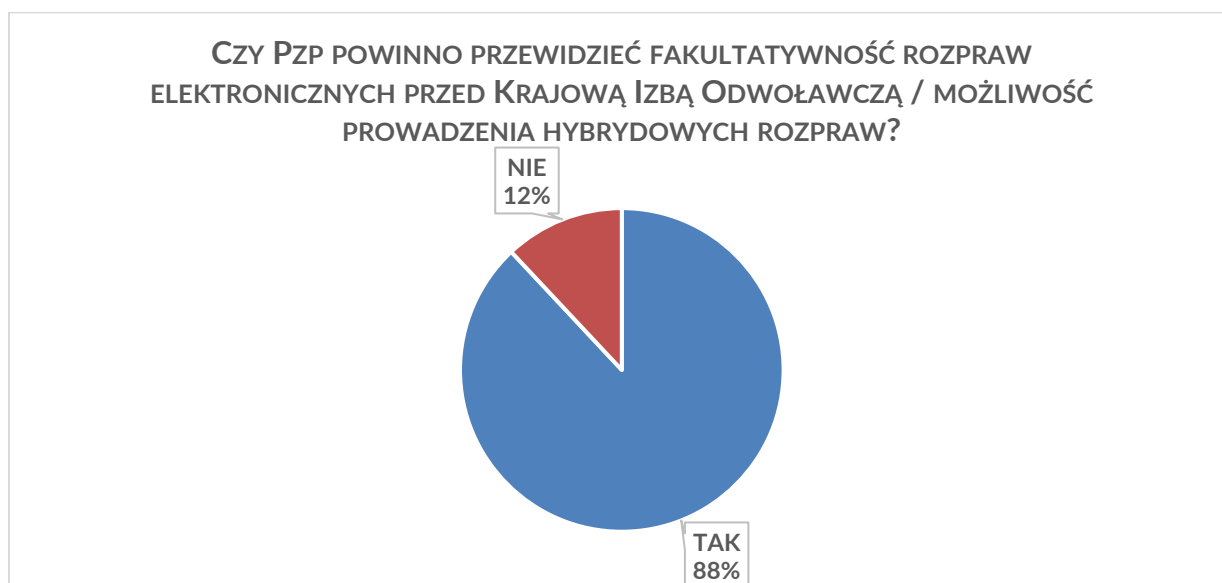


W przeciwieństwie do dwóch poprzednich pytań, w zakresie okresu podlegającemu waloryzacji, w obu grupach badanych widzimy większość popierającą jego wydłużenie. Bardziej zdecydowani w tym względzie są Zamawiający (78%), jednak nawet wśród Wykonawców odsetek ten wyraźnie przekracza połowę (61%).

8. CZY PZP POWINNO PRZEWIDZIEĆ FAKULTATYWNOŚĆ ROZPRAW ELEKTRONICZNYCH PRZED KRAJOWĄ IZBĄ ODWOŁAWCZĄ / MOŻLIWOŚĆ PROWADZENIA HYBRYDOWYCH ROZPRAW?

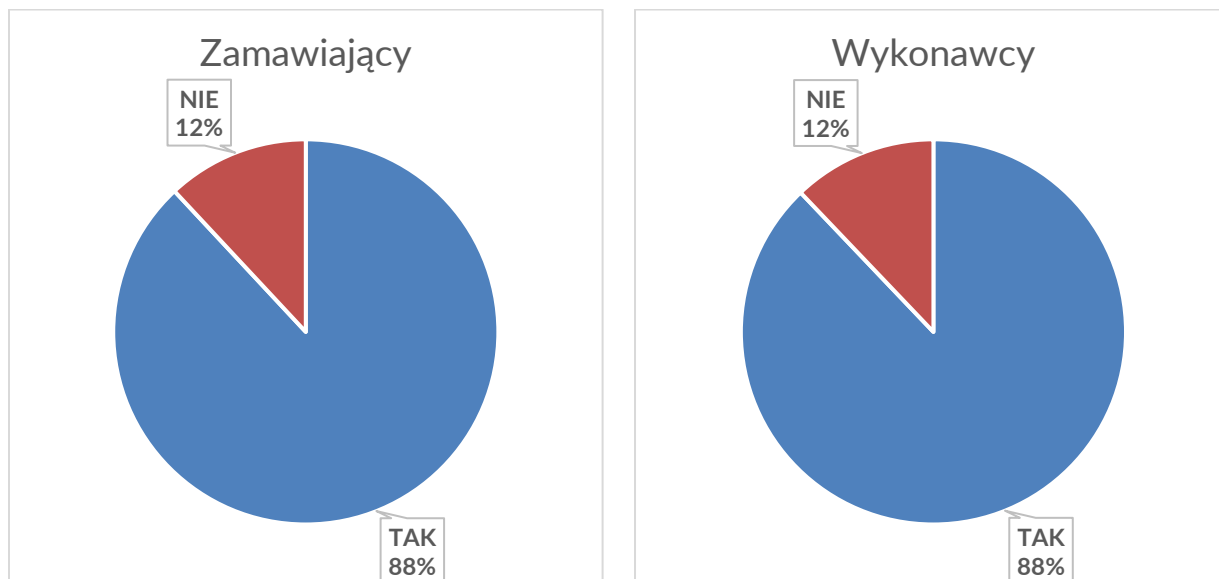
Kolejna grupa trzech pytań dotyczy kwestii funkcjonowania Krajowej Izby Odwoławczej. Pierwsze z nich dotyczy dopuszczenia możliwości prowadzenia hybrydowych albo elektronicznych rozpraw, a więc stricte procesu elektronizacji KIO.

Przypomnijmy, że od stycznia 2024 roku w sprawach, które wpłynęły do KIO, na wszystkich rozprawach prowadzony jest protokół elektroniczny³. To istotny krok, który został poczyniony na drodze do pełnej elektronizacji Izby, a który umożliwia w przyszłości prowadzenie hybrydowych lub w pełni elektronicznych rozpraw.



88% ankietowanych popiera wprowadzenie hybrydowych albo w pełni elektronicznych rozpraw przed KIO.

³ <https://www.gov.pl/web/uzp/elektroniczny-protokol-na-wszystkich-rozprawach-przed-krajowa-izba-odwolawcza>



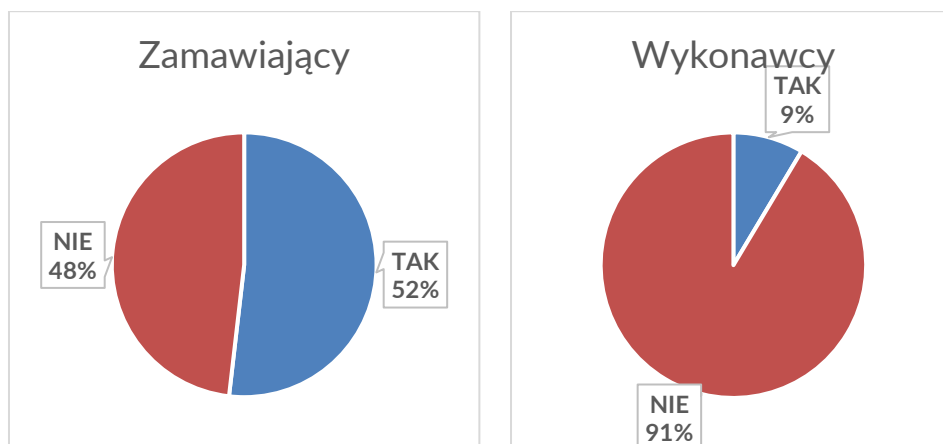
Co ciekawe, wśród obu grup badanych odsetek pozytywnych odpowiedzi jest identyczny, co jednoznacznie wskazuje na aprobatę idei hybrydowych oraz w pełni elektronicznych postępowań ze strony interesariuszy rynku.

9. CZY OPŁATA ZA ZŁOŻENIE ODWOŁANIA POWINNA BYĆ ZWIĘKSZONA?

W kolejnym pytaniu zawarta została kwestia opłaty za złożenie odwołania. Przypomnijmy, że w obecnym stanie prawnym, sprawa ta jest uregulowana w art. 574 ust. 2 Pzp, który precyzuje wysokości wpisów od różnych rodzajów postępowań.



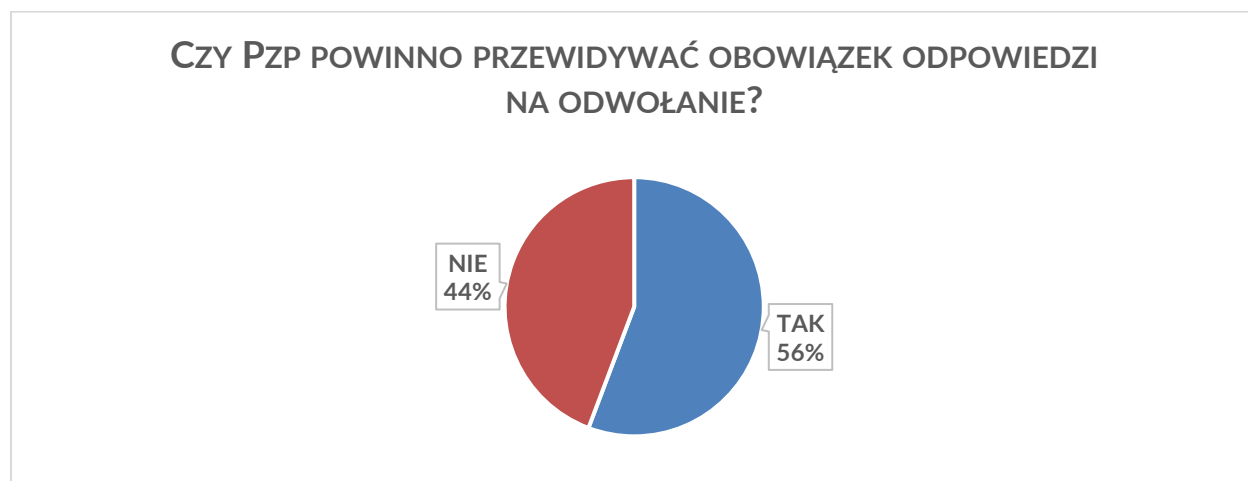
55% badanych opowiada się za pozostawieniem wysokości wpisów na obecnym poziomie. Zbiorczy wynik odpowiedzi jest pochodną jednoznacznego zdania w tej kwestii Wykonawców.



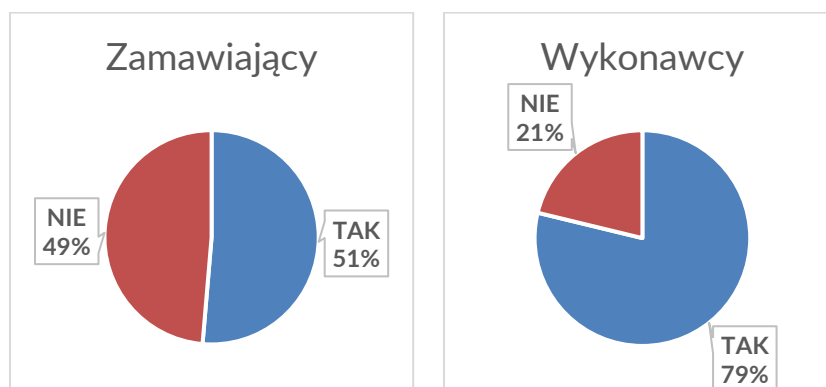
O ile po stronie Zamawiających szala delikatnie przechyla się na stronę zwiększenia opłaty za wniesienie odwołania, o tyle w wypadku Wykonawców widzimy jednoznaczny sprzeciw względem ewentualnego podniesienia wysokości wpisów od odwołania.

10. CZY PZP POWINNO PRZEWIDYWAĆ OBOWIĄZEK ODPOWIEDZI NA ODWOŁANIE?

Ostatnia kwestia związana z procesem odwoławczym, jaka została podniesiona w badaniu dotyczy wprowadzenia obowiązku odpowiedzi na odwołanie. Pojawienie się takiego pytania wynika wprost z głosów, jakie docierają do UZP w tej sprawie. Ideą tego pytania jest więc weryfikacja, czy wprowadzenie obowiązku udzielenia odpowiedzi na wniesione odwołanie znajduje zrozumienie i uzasadnienie wśród szerszego grona odbiorców.



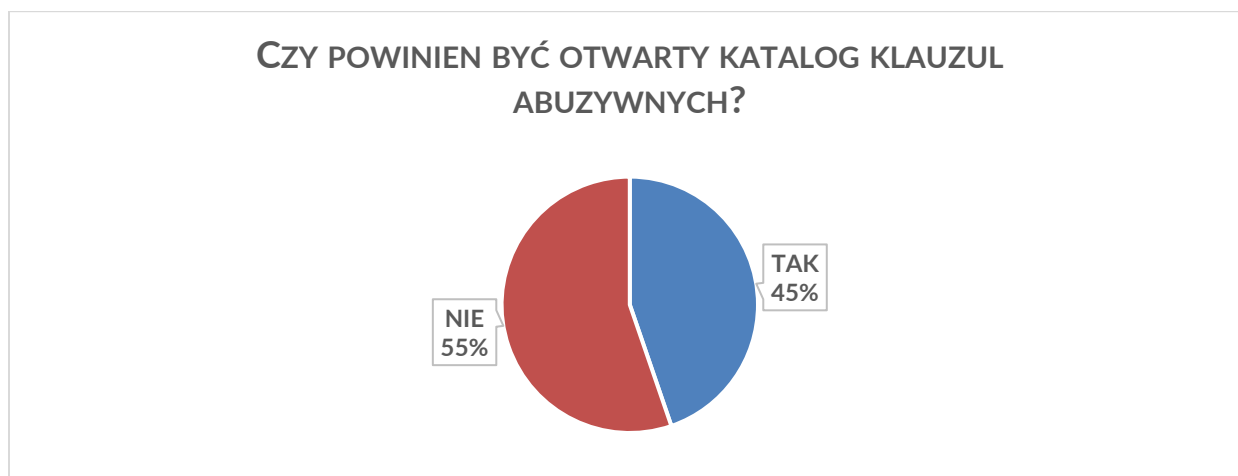
56% badanych opowiada się za wprowadzeniem obowiązku udzielenia odpowiedzi na odwołanie. Odsetek badanych popierających takie rozwiązanie jest zróżnicowany kiedy spojrzymy na wyniki dla Zamawiających i Wykonawców



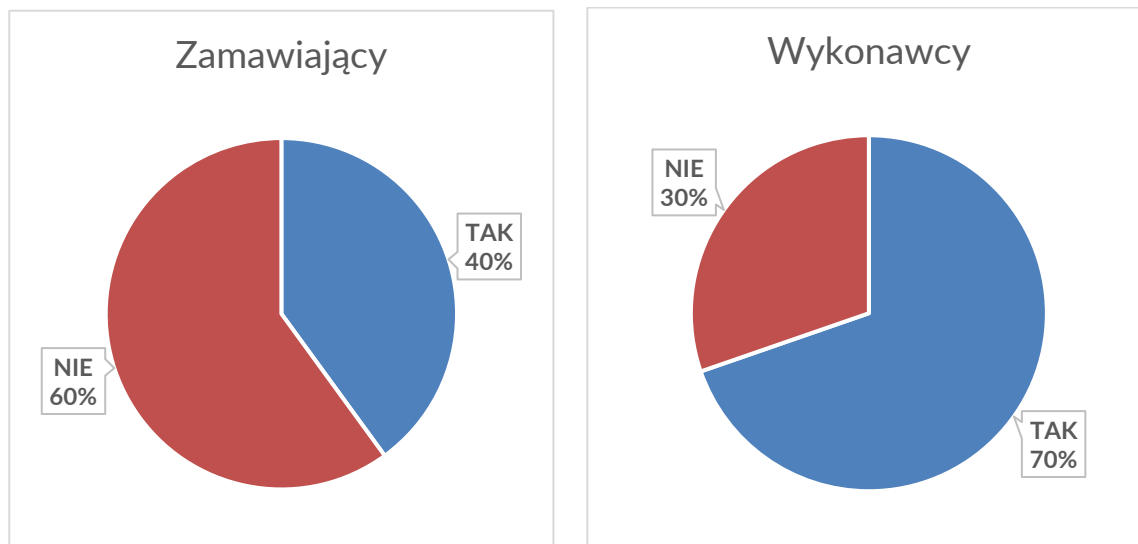
Wykonawcy są bardziej zdecydowani w swoich odpowiedziach. 79% ankietowanych, którzy zadeklarowali się jako Wykonawcy opowiada się za wprowadzeniem obowiązku udzielenia odpowiedzi na odwołanie. Głosy Zamawiających rozłożyły się nieomal pół na pół z minimalną przewagą tych, którzy również popierają takie rozwiązanie.

11. CZY POWINIEN BYĆ OTWARTY KATALOG KLAUZUL ABUZYWNYCH?

Klauzule abuzywne w umowach o zamówienie publiczne to postanowienia umowne kształtujące obowiązki wykonawcy w sposób rażąco nieproporcjonalny do rodzaju zamówienia oraz ryzyk związanych z jego realizacją i z tego tytułu niedopuszczalne. Katalog niedozwolonych postanowień umownych sformułowany został w art. 433 nowej ustawy Pzp i ma on charakter zamknięty. Z uwagi na docierające do Urzędu postulaty zmiany takiego charakteru katalogu klauzul abuzywnych, postanowiliśmy w naszej ankiecie zapytać o stosunek do ewentualnego otwarcia katalogu.



55% respondentów opowiada się za pozostawieniem katalogu klauzul abuzywnych w obecnym, zamkniętym, kształcie. O takim zbiorczym wyniku zdecydowała zdecydowana postawa Zamawiających, o czym świadczą poniższe zestawienia.



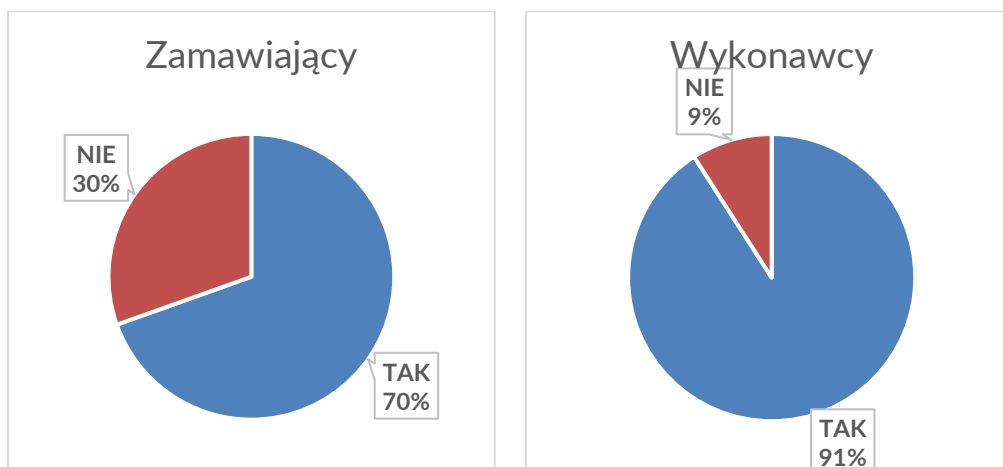
Wśród Zamawiających 60% respondentów nie popiera otwarcia katalogu klauzul abuzywnych. Z kolei 70% Wykonawców opowiada się za takim rozwiązaniem. Z racji na dużo większą liczbę odpowiedzi w ankiecie jakie sformułowane zostały przez Zamawiających, zbiorczy wynik przechylił się w stronę odpowiedzi „NIE”

12. CZY POWINIEN BYĆ WSKAZANY USTAWOWY MAKSYMALNY LIMIT KAR UMOWNYCH?

Wprowadzenie maksymalnego limitu kar umownych to postulat pojawiający się w toku dyskusji, w szczególności ze strony Wykonawców, którzy upatrują w takim mechanizmie szansy na lepsze zaplanowanie budżetu przeznaczzonego na daną dostawę, usługę, czy inwestycję.



Łącznie 73% respondentów w naszej ankiecie popiera postulat wprowadzenia maksymalnego limitu kar umownych.



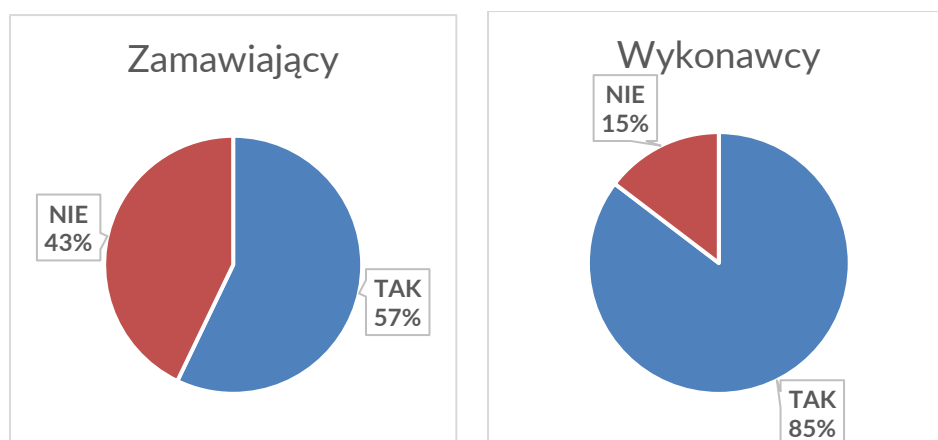
Zarówno Zamawiający, jak i Wykonawcy w większości opowiadają się za wprowadzeniem limitu. Bardziej jednoznaczni w swoich sądach są Wykonawcy, wśród których tylko 9% nie popiera limitu. Wśród Zamawiających odsetek niepopierających wynosi 30%, co powoduje, że także wśród Zamawiających jest szeroki konsensus co do maksymalnego limitu kar umownych.

13. CZY POWINIEN BYĆ WSKAZANY USTAWOWY MAKSYMALNY LIMIT ODPOWIEDZIALNOŚCI ODSZKODOWAWCZEJ?

Ostatnie zamknięte pytanie w ankiecie dotyczyło wprowadzenia maksymalnego limitu odpowiedzialności odszkodowawczej.



Podobnie jak w wypadku limitu kar umownych, większość ankietowanych popiera postulat wprowadzenia limitu. Skala poparcia dla wprowadzenia maksymalnego limitu odpowiedzialności odszkodowawczej różni się, gdy spojrzymy na oddzielone wyniki wśród Zamawiających oraz Wykonawców.



85% Wykonawców oraz 57% Zamawiających popiera wprowadzenie maksymalnego limitu odpowiedzialności odszkodowawczej. Tak jak w wypadku limitu kar umownych większą jednolitość poglądów w niniejszej sprawie wykazują Wykonawcy.

14. INNE PROPOZYCJE ZMIAN W PZP

Ostatnie pytanie jakie zostało zadane w ankiecie realizowanej w ramach przeglądu Pzp, pozwoliło respondentom na sformułowanie własnych, niezależnych od powyższych pytań postulatów ewentualnych zmian w Pzp.

Ideą tego pytania było poznanie możliwie jak najszerszego punktu widzenia interesariuszy rynku i poszukanie innowacyjnych pomysłów, które mogłyby wpłynąć pozytywnie na obszar zamówień publicznych.

W ramach tego pytania udzielonych zostało łącznie 345 odpowiedzi. Poniżej prezentujemy zestawienie obszarów, w ramach których zgłaszane były powtarzające się postulaty z przykładowymi propozycjami zmian:

- **Optymalizacja, dalsze uproszczenia przepisów, lub doprecyzowanie treści:**
 - Brak obowiązku badania rażąco niskiej ceny;
 - Uproszczenie i optymalizacja sposobu podpisywania dokumentów;
 - Uproszczenie protokołów z postępowania oraz ogłoszenia o zamówieniu, by nie dublować informacji z dokumentów zamówienia;
 - Rezygnacja z art. 95 ustawy Pzp lub wprowadzenia sztywnych jednoznacznych zapisów;
 - Uelastycznienie wariantu nr 2 trybu podstawowego – np. poprzez większe możliwości zmian warunków zamówienia;
 - Uelastycznienie zamówień na usługi społeczne, np. w zakresie możliwości wyłączenia stosowania art. 241 ust. 3.
- **Regulacje dotyczące prowadzenia postępowań**
 - Ujednolicenie wadium w procedurze krajowej do wysokości wadium w postępowaniach o wartości powyżej progów unijnych (3%);
 - Wprowadzenie w błąd Zamawiającego jako obowiązkowa przesłanka wykluczenia Wykonawcy;

-
- Przewidzenie nowej podstawy wykluczenia dopuszczającej możliwość wykluczenia Wykonawców, którzy swoim zachowaniem utrudniają Zamawiającemu prowadzenie postępowania;
 - Wprowadzenie możliwości poinformowania o odrzuceniu oferty już w chwili uznania jej za odrzuconą a nie dopiero przy zawiadomieniu o wyborze najkorzystniejszej oferty;
 - Wprowadzenie katalogu podmiotów wykluczonych;
 - Wprowadzenie obowiązku uzasadnienia przez Zamawiającego dlaczego odstąpił od negocjacji w trybie z art. 275 pkt 2 Pzp;
 - Zniesienie konieczności przeprowadzania negocjacji przed złożeniem oferty dodatkowej. Jeżeli Zamawiający przewidział tryb z art. 275 pkt 2, to wystarczy zaproszenie do złożenia oferty dodatkowej;
 - Likwidacja informacji do Prezesa o złożonych ofertach;
 - Brak wzywania do przedłużenia terminu związania ofertą względem wykonawców, których oferty podlegają odrzuceniu;
 - Wprowadzenie testu konkurencyjności do art. 214 Pzp w zakresie udzielania zamówień in-house.
- **Środki ochrony prawnej, ze szczególnym uwzględnieniem procedury odwoławczej:**
 - Taka sama opłata od skargi na orzeczenie KIO jak do wpisu od odwołania;
 - Uzależnienie opłaty za wpis od odwołania od wartości zamówienia;
 - Wskazanie terminu przed rozprawą, w którym odwołujący może złożyć dodatkowe wyjaśnienia (za wyjątkiem wycofania odwołania);
 - Rozpatrywanie odwołania przez KIO tylko w oparciu o przesłane dokumenty, bez udziału stron, na wzór sposobu podejmowania decyzji przez Zamawiającego, która to decyzja jest potem oceniana przez Izbę.

-
- **Umowy o zamówienie publiczne**
 - Zwiększenie z 5% do 10% wartości zabezpieczenia należytego wykonania umowy;
 - Doprecyzowanie kwestii umów o podwykonawstwo w zakresie zakazanych postanowień;
 - Zniesienie lub wydłużenie terminu 30 dni na opublikowanie ogłoszenia o wykonaniu umowy.

 - **Postulaty w zakresie innych elementów Pzp lub szerzej rynku zamówień publicznych**
 - Rezygnacja z pomysłu certyfikacji wykonawców z uwagi na trudność egzekwowania i stworzenie przestrzeni do nadużyć;
 - Zwiększenie przejrzystości zamówień o wartości poniżej 130.000 zł, np. poprzez obowiązek publikacji zapytań ofertowych od pewnego pułapu wartości (np. w BIP), przy jednoczesnym zwiększeniu progu stosowania ustawy;
 - Obowiązek publikacji informacji o zamówieniach poniżej progów ustawowych, np. w BIP;
 - wyłączenie podporządkowania KIO i UZP spod nadzoru ministra właściwego ds. gospodarki;
 - Usunięcie Komitetu Kontroli;
 - Bardziej precyzyjne zapisy dotyczące stosowania technologii BIM (Building Information Modeling);
 - Usunięcie Polityki Zakupowej z Pzp;
 - Platformy Zakupowe powinny mieć możliwość blokowania ofert niepodpisanych lub źle podpisanych przez wykonawców.