



MINISTERSTWO  
ROZWOJU

Data: 29 czerwca 2020  
Znak sprawy: DDR-VI.053.9.2020

---

DEPARTAMENT DOSKONALENIA  
REGULACJI GOSPODARCZYCH

**Dotyczy: petycja ws. sposobu rozliczeń w zamówieniach publicznych między zamawiającymi a wykonawcami**

***Szanowny Panie,***

w odpowiedzi na Pana petycję skierowaną do Prezesa Rady Ministrów, która w dniu 10 kwietnia 2020 r. została przekazana do Ministra Rozwoju według właściwości, przedstawiam następujące wyjaśnienia.

W petycji postuluje się wprowadzenie zmian dotyczących sposobu rozliczeń zamówień publicznych w zakresie:

- 1) kwalifikacji terminu rozliczenia wykonanych usług i robót budowlanych w cyklu miesięcznym, a nie za osiągnięte etapy/cele np. zgodnie z pracami realizowanymi wg Harmonogramu Rzeczowo-Finansowego (HRF);
- 2) skrócenie terminów płatności do co najmniej 14 dni za realizację usług/robót budowlanych w zakresie zamówień publicznych.

Odnosząc się do przedstawionych postulatów należy zauważyć, że obowiązujące przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych umożliwiają elastyczne kształtowanie sposobu rozliczania dostaw, usług i robót budowlanych. Zamawiający ma możliwość ustalenia w umowie o zamówienia publiczne sposobu rozliczania się z wykonawcą za realizowane zamówienie stosownie do specyfikacji zamówienia, okoliczności towarzyszących jego wykonaniu czy też potrzeb samego zamawiającego, i w tym zakresie przepisy dotyczące zamówień publicznych nie nakładają na zamawiającego jakichkolwiek ograniczeń. Tym samym, zamawiający może wprowadzić rozliczenie wynagrodzenia wykonawcy również w postulowanym w petycji cyklu miesięcznym, jeśli uzna to za zasadne.

Podobnie w przypadku ustalania w umowie o zamówienie publiczne terminów płatności wynagrodzenia wykonawcy. Od dnia 1 stycznia 2020 r. obowiązują zmienione przepisy ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, które skróciły termin płatności w zamówieniach publicznych – do 30 dni, bez możliwości jego wydłużenia. Przepisy te wprowadziły także mechanizmy zniechęcające zamawiających do zawierania umów z terminami zapłaty naruszającymi wymóg maksymalnie 30 dni płatności, m.in. zmiany w zakresie odsetek czy rekompensaty za koszty odzyskiwania należności. Powyższe oznacza, że zamawiający ma możliwość ustalenia terminu płatności w zamówieniach publicznych na 14 dni od dnia realizacji zamówienia, zaś ustawa zabrania mu jedynie przyjmowania terminów dłuższych niż 30 dni.

Wobec powyższego, podkreślenia wymaga, że rozwiązania postulowane w petycji już obecnie mogą być stosowane przez strony umowy o zamówienie publiczne, i w tym zakresie ani Prawo zamówień publicznych, ani ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych nie stoją tym rozwiązaniom na przeszkodzie, zatem zmiana prawa nie jest konieczna.

Niemniej jednak, Ministerstwo Rozwoju we współpracy z Urzędem Zamówień Publicznych w 2019 r. przygotowało szereg rozwiązań prawnych z zakresu rozliczeń wynagrodzenia wykonawców realizujących zamówienia publiczne. Rozwiązania te znalazły się w nowej ustawie – Prawo zamówień publicznych (dalej: nowe Pzp), uchwalonej przez Sejm RP w dniu 11 września 2019 r., i wejdą one w życie w pełnym zakresie w dniu 1 stycznia 2021 r. Jednocześnie, ze względu na sytuację gospodarczą wywołaną transmisją COVID-19, podjęto – kończące się obecnie – prace legislacyjne zmierzające do wprowadzenia do stosowania znacznej części z tych rozwiązań (zwłaszcza dotyczących obowiązkowego „zaliczkowania” wykonawców lub dokonywania częściowych płatności oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy) w ramach tzw. tarczy antykryzysowej. Ma to na celu wzmocnienie kondycji finansowej wykonawców, co jest szczególnie istotne w okresie walki z negatywnymi skutkami gospodarczymi epidemii COVID-19.

#### Zaliczki na wynagrodzenie wykonawcy oraz częściowe płatności wynagrodzenia

Ministerstwo Rozwoju dostrzega trudności w utrzymaniu płynności finansowej przedsiębiorców, zwłaszcza tych należących do sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Zmierzając do przeciwdziałania tej sytuacji, zarówno w nowym Pzp, jak i w tzw. tarczy antykryzysowej, nałożono na zamawiających obowiązek wypłaty wynagrodzenia wykonawcom w częściach – po wykonaniu części umowy, lub udzielenia wykonawcom zaliczki na poczet wykonania zamówienia. Obowiązek ten dotyczy wszystkich umów zawieranych na okres dłuższy niż 12 miesięcy.

Obowiązkowe „zaliczkowanie” wykonawców oraz częściowe płatności umożliwią składanie ofert również tym wykonawcom, którzy mają trudności z zabezpieczeniem pełnej puli środków potrzebnych do realizacji całości zamówienia, mimo że dysponują odpowiednim potencjałem technicznym i doświadczeniem koniecznym do jego realizacji. Takie działanie zdecydowanie powinno zwiększyć dostępność MŚP do rynku zamówień publicznych, i pomóc w zachowaniu ich płynności finansowej w trakcie realizacji kontraktu, a przez to skutecznie przeciwdziałać negatywnym skutkom COVID-19 dla uczestników rynku zamówień publicznych.

Zamawiający ma określić w umowie o zamówienie publiczne procent wynagrodzenia wypłacanego wykonawcy w trakcie realizacji kontraktu, za wykonanie poszczególnych części zamówienia. Przy czym, musi to być co najmniej 50% umówionego wynagrodzenia wykonawcy. Ewentualnie, zamawiający może zdecydować się na wypłacenie wykonawcy zaliczki przed rozpoczęciem realizacji kontraktu, wynoszącej nie mniej niż 5% wartości umówionego wynagrodzenia wykonawcy.

Jednocześnie po wejściu w życie nowego Pzp będzie również możliwe „zaliczkowanie” wykonawcy, który został wybrany w trybie negocjacji bez ogłoszenia lub zamówienia z wolnej ręki. Co więcej, nowe rozwiązania skierowano także do podwykonawców. Przewidziano w nich bowiem, że w zakresie warunków zapłaty wynagrodzenia, a także kar umownych, umowa o podwykonawstwo musi być tak samo korzystna dla podwykonawcy zamówienia, jak dla wykonawcy umowa o zamówienie publiczne.

#### Zabezpieczenie należytego wykonania umowy

Rozwiązaniem przyjętym tak na gruncie nowego Pzp, jak i tzw. tarczy antykryzysowej, które również powinno pozytywnie wpłynąć na płynność finansową wykonawców, jest zmniejszenie dopuszczalnej wysokości zabezpieczenia należytego wykonania umowy – z 10% do 5% ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy. Zamawiający będzie mógł wyjątkowo podnieść wysokość tego zabezpieczenia, maksymalnie do 10%, ze względu na przedmiot zamówienia lub ryzyko związane z jego realizacją. Warunkiem jednak skorzystania z tej możliwości, będzie wskazanie przez zamawiającego okoliczności dotyczących przedmiotu zamówienia bądź ryzyk, w specyfikacji warunków zamówienia lub innych dokumentach zamówienia.

Dodatkowo przepisy tzw. tarczy antykryzysowej dają zamawiającemu możliwość częściowego zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, po wykonaniu części zamówienia, jeżeli przewidział on taką możliwość w dokumentach zamówienia. Pozwoli to na stopniowe uwalnianie zasobów ekonomicznych wykonawców, które będą mogły być przeznaczane nie tylko na bieżącą działalność, ale przede wszystkim na pozyskiwanie nowych zamówień publicznych. Analogiczne rozwiązanie znalazło się także w nowym Pzp.

#### Zmiana wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy (waloryzacja wynagrodzenia)

Wśród kolejnych rozwiązań dedykowanych wykonawcom w nowym Pzp, znalazło się także to dotyczące obowiązku zwaloryzowania, przez zamawiającego, wynagrodzenia wykonawcy w przypadku zmiany cen materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia. Obowiązek ten dotyczy umów o roboty budowlane lub usługi zawartych na okres dłuższy niż 12 miesięcy. W takim przypadku, zamawiający będzie zobowiązany do określenia już w umowie o zamówienia publiczne zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy.

#### Obowiązek współdziałania przy wykonywaniu umowy oraz zakaz wprowadzania do umów klauzul abuzywnych

W nowym Pzp dostrzeżono również konieczność podniesienia jakości współpracy zamawiającego i wykonawcy na etapie realizacji kontraktu, a także zrównoważenia ich pozycji w umowie o zamówienie publiczne. Dlatego, też w ustawie wprost wprowadzono zasadę współdziałania zamawiającego z wykonawcą przy wykonaniu umowy o zamówienie publiczne oraz obowiązek sporządzenia raportu z wykonania zamówienia, w określonych przypadkach. Sformułowano także katalog niedozwolonych klauzul umownych – rażąco naruszających interesy wykonawców, których zamawiający nie może wprowadzać do umów zawieranych z wykonawcami. Skutkiem tego ma być jasna dyrektywa dla zamawiających, aby nie przerzucali wszystkich ryzyk realizacji zamówienia na wykonawcę. Wykonawcy mający zastrzeżenia do zaproponowanych postanowień umownych będą mogli je zweryfikować przez skorzystanie w tym zakresie z odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej.

#### Rozwiązania dla rynku zamówień publicznych w zw. z COVID-19

Dodatkowo, mając na uwadze pandemię COVID-19 w Polsce i jej wpływ na gospodarkę, Ministerstwo Rozwoju, w ramach tzw. tarczy antykryzysowej, przygotowało szereg rozwiązań przewidujących różne formy wsparcia dla przedsiębiorców, w tym wsparcia finansowego. Przygotowano również szczególne rozwiązania dedykowane dla rynku zamówień publicznych, w tym mechanizm zmiany umowy o zamówienie publiczne, m.in. w przypadku gdy panująca sytuacja epidemiologiczna uniemożliwia wykonawcy dotrzymania terminu wykonania tej umowy bądź jej części. Na taką okoliczność, w przepisach tzw. tarczy antykryzysowej, wprowadzono również możliwość czasowego zawieszenia wykonywania umowy bądź jej części. Ponadto w okresie walki ze skutkami COVID-19 obowiązywał będzie zakaz dokonywania przez zamawiających potrąceń kar umownych zastrzeżonych na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy z wynagrodzenia wykonawcy lub innych przysługujących mu wierzytelności, oraz zakaz dochodzenia zaspokojenia z zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Mając na uwadze powyższe, Ministerstwo Rozwoju bardzo dziękuje za przekazanie postulatów.

**Podstawa prawna: Art. 10 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).**

**Z poważaniem Przemysław Grosfeld  
Z up. Ministra Rozwoju  
zastępca dyrektora departamentu**

[podpisano elektronicznie]

#### **Do wiadomości:**

1. Departament Spraw Obywatelskich, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów