

<p><b>Nazwa projektu</b></p> <p>Ustawa o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Urząd Zamówień Publicznych</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b></p> <p>Agnieszka Olszewska – Prezes Urzędu Zamówień Publicznych</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b></p> <p>Izabela Fundowicz – Dyrektor Departamentu Prawnego, e-mail: <a href="mailto:izabela.fundowicz@uzp.gov.pl">izabela.fundowicz@uzp.gov.pl</a>, tel. (22) 458 77 05</p> <p>Brygida Brańko – Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego, e-mail: <a href="mailto:brygida.branko@uzp.gov.pl">brygida.branko@uzp.gov.pl</a>, tel. (22) 458 77 05</p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 22-04-2025 r.</p> <p><b>Źródło:</b></p> <p>Inne:</p> <p>Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 października 2024 r. wydany w sprawie C-652/22 <i>Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticarete przeciwko Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave</i>.</p> <p><b>Nr w wykazie prac :</b> <b>UC88</b></p>
--	---

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Kwestia dotycząca konkurowania w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego oraz w postępowaniach o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi z wykonawcami z państw trzecich, którzy nie są zobligowani do przestrzegania standardów i wymogów wynikających z prawa Unii Europejskiej (np. w zakresie ochrony środowiska) i ponoszenia związanych z tym kosztów, stała się istotnym zagadnieniem dla wykonawców z Unii Europejskiej, w tym dla polskich wykonawców. Przez „wykonawców z państw trzecich” należy rozumieć wykonawców z państw, z którymi Unia Europejska nie jest związana żadną umową międzynarodową gwarantującą na zasadzie wzajemności i równości dostęp do rynku zamówień publicznych.

Należy podkreślić, że dotychczas polski rynek zamówień publicznych był co do zasady uważany za otwarty. Inaczej mówiąc wykonawcy z państw trzecich byli traktowani na takich samych zasadach jak wykonawcy unijni.

W wyroku z dnia 22 października 2024 r. wydanym w sprawie C-652/22 *Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticarete przeciwko Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave*, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przypomniał, że wykonawcy z państw trzecich nie mają zagwarantowanego w prawie UE dostępu do unijnego rynku zamówień publicznych. Trybunał zarazem zaznaczył, że dostęp do rynku zamówień publicznych państw członkowskich, jako element wspólnej polityki handlowej, pozostaje w zakresie wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej. Zatem państwa członkowskie nie są uprawnione do jednostronnego przyjmowania aktów o charakterze generalnym (np. ustaw) gwarantujących takim wykonawcom dostęp do krajowego rynku zamówień publicznych.

Z powyższego wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, że wykonawcy z państw trzecich mogą ubiegać się o zamówienia publiczne w Unii Europejskiej, ale decyzja o dopuszczeniu takich wykonawców do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia, a także określenie warunków, na jakich ci wykonawcy mogą brać udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia pozostają w gestii zamawiającego. Analogicznie jest w przypadku postępowań o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi.

W konsekwencji powyższego wyroku powstała niepewność prawna wśród polskich zamawiających co do możliwości i zasad wykluczania z udziału w ww. postępowaniach wykonawców z państw trzecich. Niektórzy z zamawiających w prowadzonych postępowaniach wykluczają wykonawców z państw trzecich powołując się wprost na powyższe orzeczenie Trybunału, inni natomiast wprowadzają w postępowaniach własne zasady dotyczące udziału wykonawców z państw trzecich w postępowaniach.

W celu zachowania pewności prawa konieczne stało się podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do uporządkowania w systemie krajowego prawa zamówień publicznych zagadnienia dostępu wykonawców z państw trzecich do udziału w postępowaniach.

Na podstawie Sprawozdań Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2022 r. oraz 2023 r., a także Statystycznego podsumowania roku 2024 r. na rynku zamówień publicznych, które są dostępne na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych, ustalono, że

- w 2022 r. wykonawcom spoza państw członkowskich UE udzielono 61 zamówień publicznych o wartości 5 254 780 786 zł, w tym wykonawcom z państw trzecich około 13 zamówień publicznych o wartości 4 523 728 824 zł;
- w 2023 r. wykonawcom spoza państw członkowskich UE udzielono 125 zamówień publicznych o wartości 2 577 949 644 zł, w tym wykonawcom z państw trzecich 11 zamówień publicznych o wartości 1 901 790 806 zł;
- w 2024 r. wykonawcom spoza państw członkowskich UE udzielono 141 zamówień publicznych o wartości 21 049 882 590 zł, w tym wykonawcom z państw trzecich 10 zamówień publicznych o wartości 20 025 073 661 zł.

Należy podkreślić, że powyższe dane zostały opracowane wyłącznie na podstawie ogłoszeń o udzieleniu zamówienia opublikowanych przez polskich zamawiających w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Oznacza to, że nie uwzględniają one zamówień publicznych o wartości poniżej progów unijnych, a więc tych które podlegają publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych. Wynika z tego, że liczba i wartość zamówień publicznych udzielonych wykonawcom spoza państw członkowskich UE, w tym wykonawcom z państw trzecich, może być wyższa.

Powyższe dane wskazują na znaczny wzrost wartości zamówień publicznych udzielonych przez polskich zamawiających wykonawcom z państw trzecich w 2024 r. w porównaniu do 2023 r. (z 1,9 mld do 20 mld zł).

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

W celu zapewnienia skuteczności wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydanego w sprawie C-652/22 i wyeliminowania niepewności prawnej co do zasad udziału wykonawców z państw trzecich w postępowaniach o udzielenie zamówienia lub postępowaniach o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, w tym wyeliminowania ewentualnych sporów co do uprawnienia zamawiającego w zakresie kształtowania kręgu wykonawców dopuszczonych do udziału w tych postępowaniach, niezbędne jest dokonanie interwencji legislacyjnej w przepisach z zakresu zamówień publicznych.

Projektowane zmiany w ustawie z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320) oraz w ustawie z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2023 r. poz. 140) mają na celu uwzględnienie powyższego wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w polskim prawie, przy jednoczesnym akcentowaniu zasad wynikających z zobowiązań międzynarodowych i dyrektyw Unii Europejskiej w zakresie

zamówień publicznych i umów koncesji na roboty budowlane lub usługi, dotyczących ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego lub zawarcie umowy koncesji przez wykonawców z państw trzecich.

W celu zapewnienia skuteczności powyższego orzeczenia Trybunału niezbędne jest wyraźne wskazanie w projektowanych regulacjach, że zamawiający w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego lub postępowaniach o zawarcie umowy koncesji są uprawnieni do ograniczenia dostępu do zamówień wykonawcom z państw trzecich. Ograniczenie to może polegać na niedopuszczeniu ich do udziału w postępowaniu, bądź w przypadku dopuszczenia takich wykonawców – na zróżnicowaniu ich traktowania w postępowaniu w stosunku do pozostałych wykonawców. Zróżnicowanie będzie mogło polegać w szczególności na żądaniu dodatkowych dokumentów potrzebnych do oceny oferty, czy korekcie wyniku porównania ofert złożonych przez wykonawców z państw trzecich z ofertami złożonymi przez innych wykonawców (np. tak jak ma to miejsce na gruncie przepisów dotyczących zamówień sektorowych – art. 393 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych). Zatem to zamawiający, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału wyrażonym w wyroku, będzie każdorazowo podejmował decyzję odnośnie do możliwości udziału wykonawców z państw trzecich w danym postępowaniu.

Zaproponowane zmiany legislacyjne są ważne z perspektywy zarówno wykonawców jak i zamawiających, ponieważ pozwolą na zwiększenie pewności prawa wśród zamawiających, wpłyną na poprawienie sytuacji konkurencyjnej polskich i innych europejskich wykonawców w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego oraz w postępowaniach o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, jak również będą miały wpływ na uzyskanie przez zamawiających większej pewności co do jakości realizacji zamówienia przy zachowaniu standardów europejskich.

Nie jest możliwe osiągnięcie ww. celu poprzez działania pozalegislacyjne.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Brak danych.

Większość państw członkowskich UE analizuje charakter i kierunek ewentualnych działań związanych z wydaniem wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-652/22.

### 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	31 478	Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2023 r.	Uprawnienie ustawowe dla zamawiających do ograniczenia udziału w postępowaniach wykonawców z państw trzecich
Wykonawcy/przedsiębiorcy: osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, osoby fizyczne	Okolo 200 tysięcy potencjalnych wykonawców zamówień publicznych, w tym małe (ok. 57 tys.) i średnie (ok. 15 tys.) przedsiębiorstwa.	dane REGON GUS	Wzmocnienie warunków dla równej i efektywnej konkurencji na rynku zamówień publicznych oraz zwiększenie wolumenu zamówień publicznych oraz umów koncesji trafiających do wykonawców krajowych oraz z innych państw UE, co będzie stanowiło dla nich dodatkowy impuls prorozwojowy, który przełoży się na wzmacnianie

			podstaw i odporności unijnej gospodarki;
Krajowa Izba Odwoławcza	1	akt normatywny	Potencjalnie mniejsza liczba odwołań kierowanych do Krajowej Izby Odwoławczej w związku z wyeliminowaniem niepewności prawnej związanej z dostępem wykonawców z państw trzecich do krajowego rynku zamówień publicznych;
Obywatele i lokalne społeczności	37 563 tys. osób (stan na 30.06.2024 r.)	Dane statystyczne dostępne na stronie internetowej GUS	Wyższe standardy jakości otrzymywanych dostaw, usług i robót budowlanych; zwiększenie poziomu ochrony praw pracowniczych; zwiększenie poziomu ochrony środowiska

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

Projekt ustawy nie był poddany procedurze prekonsultacji.

W ramach konsultacji publicznych planowane jest przekazanie projektu ustawy do następujących podmiotów:

- 1) Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o.;
- 2) Krajowa Izba Gospodarcza;
- 3) Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A.;
- 4) PGE Polska Grupa Energetyczna S.A.;
- 5) PGNiG S.A.;
- 6) PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.;
- 7) Poczta Polska S.A.;
- 8) Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości;
- 9) Polski Fundusz Rozwoju;
- 10) Polskie Koleje Państwowe S.A.;
- 11) Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.;
- 12) Unia Metropolii Polskich;
- 13) Związek Miast Polskich;
- 14) Związek Powiatów Polskich;
- 15) Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej;
- 16) Rada Dialogu Społecznego;
- 17) Forum Związków Zawodowych;
- 18) Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”;
- 19) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych;
- 20) Konfederacja Lewiatan;
- 21) Pracodawcy RP;
- 22) Związek Pracodawców Business Centre Club;
- 23) Związek Przedsiębiorców i Pracodawców;
- 24) Związek Rzemiosła Polskiego;
- 25) Federacja Przedsiębiorców Polskich;

26) Polskie Towarzystwo Gospodarcze.

Projekt zostanie przekazany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Projekt zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny z chwilą przekazania projektu do uzgodnień z członkami Rady Ministrów, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248 z późn.zm.) i § 4 uchwały Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2024 r. poz. 806).

## 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)
<b>Dochody ogółem</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Wydatki ogółem</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Saldo ogółem</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródła finansowania	Projektowana ustawa nie będzie miała bezpośredniego wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.
---------------------	--

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Nie dotyczy.
--	--------------

## 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	0	0	0	0	0	0	0	
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0	
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0	
	(dodaj/usuń)	0	0	0	0	0	0	0	
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Projektowane regulacje będą przewidywały, że zamawiający w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub postępowaniu o zawarcie umowy koncesji są uprawnieni do ograniczenia dostępu do zamówień wykonawcom z państw trzecich, a ograniczenie to może polegać na niedopuszczeniu do							

		<p>udziału w postępowaniu, bądź w przypadku dopuszczenia takich wykonawców, na zróżnicowaniu ich traktowania w postępowaniu w stosunku do pozostałych wykonawców.</p> <p>Zagadnienie dotyczące konkurowania w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego oraz w postępowaniach o zawarcie umowy koncesji z wykonawcami z państw trzecich, którzy nie są zobligowani do zachowania standardów wynikających z prawa Unii Europejskiej – ma wpływ na funkcjonowanie wykonawców z Unii Europejskiej, w tym na funkcjonowanie dużych przedsiębiorców.</p> <p>W przypadku dużych przedsiębiorców - w ujęciu niepieniężnym - oddziaływanie wystąpi przede wszystkim poprzez wzmocnienie warunków dla równej i efektywnej konkurencji na rynku zamówień publicznych.</p>
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	<p>Zagadnienie dotyczące konkurowania w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego oraz w postępowaniach o zawarcie umowy koncesji z wykonawcami z państw trzecich, którzy nie są zobligowani do zachowania standardów wynikających z prawa Unii Europejskiej – ma wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.</p> <p>Podobnie jak w przypadku dużych przedsiębiorstw, w ujęciu niepieniężnym, w przypadku sektora MŚP oddziaływanie wystąpi poprzez wzrost poziomu konkurencyjności na rynku zamówień publicznych. Ponadto, większy wolumen zamówień i umów koncesji trafiających do wykonawców z UE (generalnych wykonawców), którzy podlegają bezpośrednio regulacjom unijnym, będzie miał wpływ na poprawę warunków prowadzenia działalności przez MŚP, które często współpracują z ww. wykonawcami w roli podwykonawców.</p>
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, w tym osoby starsze i osoby niepełnosprawne	Projekt ustawy nie będzie miał bezpośredniego wpływu na rodzinę, gospodarstwa domowe i obywateli, w tym osoby niepełnosprawne oraz osoby starsze.
Niemierzalne	(dodaj/usuń)	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Nie dotyczy.	
<b>8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu</b>		
<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy		
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input checked="" type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy	

<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:
--	---

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy
--	---

Komentarz: projektowane regulacje mają na celu wyeliminowanie niepewności prawnej co do zasad udziału wykonawców z państw trzecich w postępowaniach o udzielenie zamówienia lub postępowaniach o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, w tym ograniczenie ewentualnych sporów co do uprawnienia zamawiającego w zakresie kształtowania kręgu wykonawców dopuszczonych do udziału w tych postępowaniach.

### 9. Wpływ na rynek pracy

Potencjalne zwiększenie zaangażowania wykonawców z Unii Europejskiej (w tym Polski) w rynek zamówień publicznych w przypadku ograniczenia przez zamawiającego dostępu do postępowań wykonawcom z państw trzecich, co może stanowić czynnik stymulujący wzrost zatrudnienia u wykonawców z Unii Europejskiej (w tym Polski).

### 10. Wpływ na pozostałe obszary

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input checked="" type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
---	--	---

Omówienie wpływu	Dzięki projektowanym regulacjom dojdzie do wzmocnienia unijnej gospodarki oraz do zwiększenia konkurencyjności na rynku zamówień publicznych. Ograniczenie udziału wykonawców z państw trzecich pozwoli na pozyskanie, także przez jednostki samorządu terytorialnego, lepszej jakości towarów, usług, robót budowlanych, dzięki zawieraniu umów z podmiotami, które spełniają wymagania i standardy unijne.
------------------	--

### 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Planowane wejście w życie nowej ustawy to 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

### 12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Co roku publikowane są sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych, w których przedstawiane są informacje dotyczące rynku zamówień publicznych. Ocena skutków funkcjonowania proponowanych zmian legislacyjnych będzie dokonywana przez ministra właściwego ds. gospodarki i Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w oparciu o dane i informacje wynikające z powyższego sprawozdania. W sprawozdaniu publikowane są m.in. dane dotyczące zaangażowania podmiotów zagranicznych na polskim rynku zamówień publicznych.

### 13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)