

UZASADNIENIE

Celem projektowanej ustawy jest poprawa efektywności udzielania zamówień publicznych polegająca na przyśpieszeniu procesu udzielania zamówień publicznych, a przez to szybsze zawieranie umów, przede wszystkim dzięki usprawnieniu procesu rozpoznawania odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (dalej: „KIO” lub „Izba”). Istotą projektowanych zmian w ustawie z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz.793; dalej „ustawa Pzp”) są przede wszystkim zmiany ukierunkowane na ograniczenie stale rosnącej liczby odwołań wnoszonych do Prezesa KIO, a także usprawniające proces ich rozpatrywania.

Problemem, który wymaga podjęcia działań jest również kwestia rozbieżności w orzecznictwie KIO, które zmniejszają pewność na poziomie stosowania prawa i prowadzą do wzrostu liczby odwołań.

Odpowiednich działań legislacyjnych wymaga także kwestia niejednolitości interpretacji przepisów ustawy Pzp wśród instytucji kontroli udzielania zamówień publicznych. Wpływa to negatywnie na kwestie związane z przebiegiem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, m.in. w obszarze wydatkowania środków publicznych, zwłaszcza w przypadku odmiennych, własnych interpretacji przepisów ustawy Pzp przez poszczególne organy lub instytucje uprawnione do dokonywania kontroli prawidłowości udzielania zamówień publicznych.

W projektowanej ustawie Pzp przewiduje się, z jednej strony, wprowadzenie narzędzi zmierzających do ustabilizowania wykładni przepisów ustawy Pzp na poziomie przepisów kompetencyjnych Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: „Prezes UZP”), do którego zadań należy m.in. dążenie do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. Z drugiej zaś strony, celem nowelizacji jest przyjęcie rozwiązań w przepisach dotyczących działania Krajowej Izby Odwoławczej, które pozwolą Izbie na rozstrzyganie rozbieżności w jej orzecznictwie.

Zagadnieniem objętym projektowaną ustawą jest także kwestia rosnącej liczby postępowań o udzielenie zamówienia publicznego objętych obligatoryjną kontrolą uprzednią dotyczącą zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej prowadzoną przez Prezesa UZP. Celem projektu w tym zakresie jest zwaloryzowanie wartości aktualnych progów kwotowych, od których powstaje obowiązek przeprowadzenia kontroli uprzedniej, do potrzeb aktualnych realiów obrotu gospodarczego, tak, aby kontrolą uprzednią objęte zostały jedynie zamówienia

o największej wartości, w których może istnieć potencjalne ryzyko znacznych korekt finansowych.

I. Zmiany przepisów ustawy Pzp dotyczące wpisu od odwołania oraz opłaty od skargi do sądu zamówień publicznych

Każdego roku istotnie wzrasta liczba odwołań wnoszonych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej (dalej „Prezes KIO” lub „Prezes Izby”). Znaczący i postępujący wzrost liczby odwołań powoduje m.in. przeciążenie organizacyjne w zakresie obsługi sprawy odwoławczej, czego konsekwencją jest ograniczenie szybkości rozpatrywania odwołań poprzez wydłużanie się etapu przygotowawczego poprzedzającego merytoryczne rozpoznanie sprawy przez Izbę. Jednocześnie gwałtownie spadł odsetek spraw rozpoznawanych w ustawowym 15-dniowym terminie, wynikającym z art. 544 ust. 1 ustawy Pzp, tj.: z około 78% w 2023 r. do około 32% w 2024 r. i około 11% w 2025 r. Stałe zwiększanie się liczby wnoszonych odwołań stanowi na tym tle zjawisko systemowo niepożądane, wpływające na wydłużanie się procesu udzielania zamówienia publicznego, a także oddziałujące negatywnie na coraz większą liczbę postępowań odwoławczych poprzez ich spowalnianie i w konsekwencji - oddalanie w czasie udzielania zamówień publicznych.

Prawo wykonawców do wnoszenia odwołań jest bardzo istotnym elementem systemu zamówień publicznych. Jednak stałe zwiększanie się liczby wnoszonych odwołań stanowi zjawisko systemowo niepożądane, przejawiające się w sposób opisany wyżej. Dokonana analiza czynników wpływających na ten stan prowadzi do wniosku, że roczny wzrost liczby odwołań wiąże się w dużej mierze z czynnikami pozamerytorycznymi, w szczególności ze stosunkowo niskim poziomem wpisów od odwołania, realnie obniżającym się każdego roku ze względu na rosnący poziom inflacji. Należy podkreślić, że od 2010 r. do dziś, mimo inflacji, wysokość wpisów od odwołania pozostaje na niezmiennym poziomie (tj. dla dostaw i usług: o wartości mniejszej niż progi unijne – 7 500 zł, o wartości równej lub przekraczającej progi unijne – 15 000 zł; dla robót budowlanych: o wartości mniejszej niż progi unijne 10 000 zł, o wartości równej lub przekraczającej progi unijne – 20 000 zł). W związku z powyższym, uzasadnione jest stworzenie w projektowanej ustawie podstawy do zwaloryzowania wysokości wpisów od odwołania – adekwatnie do poziomu wynikającego z inflacji, jak również podniesienie wysokości wpisu dla zamówień lub konkursów o bardzo wysokich wartościach, tj. od wartości równej lub przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty odpowiednio 15 000 000 euro albo 50 000 000 euro.

W związku z planowaną waloryzacją wysokości wpisów od odwołania, jak również w związku z planowanym istotnym podniesieniem wysokości wpisu dla zamówień od wartości równej lub przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty odpowiednio 15 000 000 euro (tj. 64 650 000 zł) w przypadku zamówień na dostawy, usługi lub roboty budowlane oraz konkursów albo 50 000 000 euro (tj. 215 500 000 zł) w przypadku zamówień na roboty budowlane – projektowana ustawa przewiduje dodanie ust. 2 w art. 574 ustawy Pzp, w którym określona będzie maksymalna wysokości wpisu w przypadku poszczególnych rodzajów zamówień lub konkursu, w zależności od ich wartości, rodzaju zamówienia oraz trybu jego udzielenia. W konsekwencji konieczna stała się również zmiana art. 576 ustawy Pzp, zawierającego upoważnienie dla Prezesa Rady Ministrów do wydania rozporządzenia, w którym obecnie przewiduje się maksymalną wysokość wpisu na poziomie 20 000 zł.

Zgodnie z projektowanym ust. 2 w art. 574 ustawy Pzp, wpis od odwołania nie będzie mógł być wyższy niż:

- 1) 12 000 zł – w przypadku zamówienia na dostawy lub usługi lub w konkursie, o wartości mniejszej niż progi unijne;
- 2) 15 000 zł – w przypadku zamówienia na roboty budowlane o wartości mniejszej niż progi unijne;
- 3) 24 000 zł – w przypadku zamówienia na dostawy lub usługi lub w konkursie, o wartości równej lub przekraczającej progi unijne, przy czym kwota wpisu w tej wysokości będzie uiszczana bez względu na wartość zamówienia, w przypadku zamówień udzielanych w trybach niekonkurencyjnych, tj. w trybie negocjacji bez ogłoszenia lub zamówienia z wolnej ręki, a także w odniesieniu do odwołania wnoszonego w przypadku dopuszczenia do udziału w dynamicznym systemie zakupów lub systemie kwalifikowania wykonawców, ustanawianych w celu udzielenia zamówienia na dostawy lub usługi;
- 4) 30 000 zł – w przypadku zamówienia na roboty budowlane o wartości równej lub przekraczającej progi unijne, przy czym kwota wpisu w tej wysokości będzie uiszczana bez względu na wartość zamówienia, w przypadku zamówień udzielanych w trybach niekonkurencyjnych, tj. w trybie negocjacji bez ogłoszenia lub zamówienia z wolnej ręki, a także w odniesieniu do odwołania wnoszonego w przypadku dopuszczenia do udziału w dynamicznym systemie zakupów lub systemie kwalifikowania wykonawców, ustanawianych w celu udzielenia zamówienia na roboty budowlane;
- 5) 50 000 zł – w przypadku zamówienia na dostawy lub usługi lub w konkursie o wartości równej lub przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 15 000 000 euro oraz w przypadku zamówienia na roboty budowlane o wartości równej lub przekraczającej

wyrażoną w złotych równowartość kwoty 15 000 000 euro i mniejszej niż wyrażona w złotych równowartość kwoty 50 000 000 euro; przy czym przepis ten nie będzie miał zastosowania do zamówień udzielanych w trybach niekonkurencyjnych, tj. w trybie negocjacji bez ogłoszenia lub zamówienia z wolnej ręki, a także w odniesieniu do odwołania wnoszonego w przypadku dynamicznego systemu zakupów lub systemu kwalifikowania wykonawców;

- 6) 100 000 zł – w przypadku zamówienia na roboty budowlane o wartości równej lub przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 50 000 000 euro, przy czym przepis ten nie będzie miał zastosowania do zamówień udzielanych w trybach niekonkurencyjnych, tj. w trybie negocjacji bez ogłoszenia lub zamówienia z wolnej ręki, a także w odniesieniu do odwołania wnoszonego w przypadku dynamicznego systemu zakupów lub systemu kwalifikowania wykonawców.

Wprowadzenie nowej regulacji materialnej, tj. art. 574 ust. 2 ustawy Pzp, kształtującej maksymalne wysokości wpisów od odwołania, a także zmiana upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia skutkować będzie koniecznością wydania nowego rozporządzenia regulującego wysokości wpisu od odwołania w sposób odmienny od obecnego. Przedmiotem odmiennej regulacji rozporządzenia będą również rodzaje kosztów postępowania odwoławczego oraz limity kosztów, w tym niezbędna będzie zmiana w zakresie ponoszenia kosztów w przypadku wycofania odwołania.

W związku z planowanymi zmianami w zakresie wprowadzenia dodatkowych progów kwotowych determinujących wysokości wpisu od odwołania w przypadku zamówień lub konkursów o największych wartościach (tj. od wartości równej lub przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty odpowiednio 15 000 000 euro albo 50 000 000 euro), niezbędne będzie także dokonanie w ustawie Pzp zmian wynikowych, związanych z potrzebą pozyskania przez wykonawców biorących udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursie informacji niezbędnej do ustalenia przez nich odpowiedniej wysokości wpisu. W związku z wprowadzaną zmianą w tym obszarze, wartość zamówienia lub konkursu determinowała będzie wysokość wpisu od odwołania w stopniu większym niż dotychczas. Dlatego konieczne jest zapewnienie wykonawcom dostępu do informacji, czy wartość zamówienia lub konkursu jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 15 000 000 euro, a w przypadku zamówienia na roboty budowlane, informacji czy wartość zamówienia jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 50 000 000 euro. Tym samym, projektowana ustawa zakłada uzupełnienie w powyższym zakresie

przepisów art. 134 ust. 1 pkt 21, art. 156 ust. 1 pkt 19, art. 333 ust. 2 pkt 19 ustawy Pzp, regulujących zakres informacji zawartych odpowiednio w specyfikacji warunków zamówienia, opisie potrzeb i wymagań oraz regulaminie konkursu. W odniesieniu do pozostałych wartości kwotowych istotnych dla wyliczenia wpisu od odwołania, informacje będą przekazywane, tak jak dotychczas, na podstawie obowiązujących przepisów ustawy Pzp, w ramach ogłoszeń lub w dokumentach zamówienia.

Ponadto, w związku z planowanymi zmianami w zakresie wysokości wpisu od odwołania, zasadne jest wprowadzenie odpowiedniej zmiany w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1228 oraz z 2026 r. poz. 346 i 473), który określa wysokość opłaty pobieranej od skargi na orzeczenie KIO. Z uwagi na planowane podniesienie wysokości wpisu od odwołań, dotychczasowa opłata stała w wysokości trzykrotności wpisu od odwołania zostanie zastąpiona jej dwukrotnością, przy jednoczesnym wprowadzeniu maksymalnej wysokości opłaty od skargi na poziomie nie wyższym niż 100 000 zł.

II. Zmiany przepisów ustawy Pzp dotyczące wyjaśniania rażąco niskiej ceny oraz ciężaru dowodu w postępowaniu odwoławczym i skargowym

Analiza orzecznictwa KIO z ostatnich lat prowadzi do wniosku, że utrzymuje się tendencja rosnąca w zakresie zarzutów odwołań odnoszących się bardziej do kwestii formalnych, niż do istoty prawidłowości czynności zamawiającego dotyczącej wyboru najkorzystniejszej oferty. Dotyczy to przede wszystkim zarzutów odwołań z zakresu tzw. rażąco niskiej ceny oferty, przez którą rozumie się taką cenę, za którą wykonawca nie może wykonać zamówienia w sposób zgodny z przedmiotem zamówienia, rzetelny i prawidłowy. Zauważalny jest wzrost liczby odwołań zawierających zarzuty dotyczące rażąco niskiej ceny odnoszące się do kwestii formalnych, nie zaś do realnego braku możliwości realizacji przez wykonawcę zamówienia w sposób zgodny z przedmiotem zamówienia.

W związku z powyższym projektowana ustawa przewiduje uchylenie w art. 224 ustawy Pzp ust. 2, tj. regulacji, która wprowadziła automatyczny obowiązek wzywania wykonawcy przez zamawiającego do wyjaśnień, jeżeli oferta jest tańsza o 30 % od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert lub wartości zamówienia powiększonej o podatek od towarów i usług (VAT). Podkreślenia wymaga również, że art. 224 ust. 2 ustawy Pzp w obowiązującym brzmieniu nie zawiera definicji pojęcia „rażąco niska cena”, lecz stanowi jedynie mechanizm

automatycznie „uruchamiający” wezwanie do złożenia wyjaśnienia, w celu ustalenia czy w danym przypadku zaoferowana cena lub koszt są rażąco niskie. W tej sytuacji, mimo zaistnienia okoliczności uregulowanych w art. 224 ust. 2 ustawy Pzp, zamawiający może uznać, że wyjaśnienia przedstawione przez wykonawcę uzasadniają cenę lub koszt podane w ofercie, w konsekwencji zaś uznać, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu.

W obecnym stanie prawnym, wynikający z art. 224 ust. 2 ustawy Pzp „automatyzm” działania zamawiającego powoduje, że nawet w przypadku, w którym cena oferty nie budzi wątpliwości zamawiającego, np. ze względu na dostępne informacje, zamawiający jest obowiązany do wezwania wykonawcy do wyjaśnień. Rezygnacja z tego „automatyzmu matematycznego” w projektowanych regulacjach podyktowana jest potrzebą indywidulowanego podejścia do zamówienia, biorąc pod uwagę jego rodzaj i charakter. Uwarunkowania i okoliczności towarzyszące wykonaniu danego zamówienia, w tym miejsce jego wykonania, mogą zadecydować o tym, że w odniesieniu do podobnych zamówień, przy identycznych poziomach cenowych, w jednym przypadku zamawiający może obiektywnie uznać, że cena wydaje się rażąco niska lub budzi jego wątpliwości, a w innym przypadku w sposób równie uzasadniony uznać, że taka sytuacja nie ma miejsca.

Ponadto w projektowanej ustawie przewiduje się doprecyzowanie, w jakich okolicznościach oferta podlegać będzie odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem (art. 224 ust. 6 ustawy Pzp). W zaproponowanym brzmieniu, przepis art. 224 ust. 6 ustawy Pzp doprecyzowano okoliczności odrzucenia oferty jako rażąco niskiej. W przepisie wskazane będzie wprost, że odrzuceniu, na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, jako oferty z rażąco niską ceną lub kosztem, będzie podlegał oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub gdy udzielone wyjaśnienia, w tym złożone dowody, w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, nie będą wystarczające dla uznania, że zaoferowana cena lub koszt nie są rażąco niskie, w szczególności jeżeli nie potwierdzają one, że zaoferowana cena lub koszt umożliwiają wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów.

Dodatkowo projektowana ustawa zakłada doprecyzowanie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp. Zgodnie z nowym brzmieniem tej regulacji, zamawiający obowiązany jest żądać od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych, jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia, w szczególności budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami

określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Zgodnie z brzmieniem projektowanej regulacji, podstawą wyjaśniania oferty będą nie tylko wątpliwości dotyczące całej zaoferowanej ceny lub kosztu, ale również gdy rażąco niskie wydają się jej istotne części składowe.

Zmiany wprowadzane w art. 224 ustawy Pzp służą odformalizowaniu procedury i wprowadzają elastyczność, jednocześnie nie ograniczając zamawiających w wyjaśnianiu wysokości ceny lub kosztu zawartych w ofercie, jeżeli budzą one ich wątpliwości. Tym samym, w każdym przypadku, gdy zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, będą wydawać się zamawiającemu rażąco niskie, będzie on zobligowany do ich wyjaśnienia, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnego zamówienia publicznego.

Projektowana ustawa zakłada również wprowadzenie zmian w regulacjach dotyczących ciężaru dowodu w zakresie rażąco niskiej ceny w postępowaniu odwoławczym i skargowym (art. 537 i art. 586 ust. 1 ustawy Pzp), co powinno przyczynić się do ograniczenia liczby sporów powstających na tle wyjaśniania przez zamawiających okoliczności prowadzących do ustalenia przez wykonawcę ceny na niskim poziomie.

W obecnym brzmieniu art. 537 ustawy Pzp nakłada ciężar udowodnienia w postępowaniu odwoławczym, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, na wykonawcę, który ją złożył, jeżeli jest stroną albo uczestnikiem postępowania odwoławczego, albo na zamawiającego, jeżeli wykonawca, który złożył ofertę, nie jest uczestnikiem postępowania odwoławczego (tzw. odwrócony ciężar dowodu). Zgodnie z projektowaną zmianą ustawy Pzp, ciężar udowodnienia, że oferta zawiera rażąco niską cenę lub koszt spoczywał będzie, w myśl art. 6 Kodeksu cywilnego, na tym, kto z tego faktu wywodzi skutki prawne. Tym samym, w przypadku odwołania na zaniechanie odrzucenia oferty zawierającej rażąco niską cenę lub koszt, ciężar dowodu, spoczywał będzie na odwołującym oraz uczestniku postępowania odwoławczego, który przystąpił do postępowania po stronie odwołującego. Szczególnie w sytuacji, gdy wszystkie informacje zawarte w ofercie są jawne nie ma uzasadnienia, aby ciężar dowodu spoczywał na wykonawcy składającym ofertę, a nie na tym wykonawcy, który składa odwołanie.

Wyjątek w tym względzie wprowadzony zostanie w przypadku, gdy wyjaśnienia, o których mowa w art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, lub inne informacje mające wpływ na cenę lub koszt, nie zostały udostępnione wykonawcy jako stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa lub stanowiące inne informacje podlegające ochronie na podstawie odrębnych przepisów. Zatem dopiero

wtedy, kiedy wyjaśnienia składane przez wykonawcę w ramach badania czy oferta zawiera rażąco niską cenę lub inne informacje mające wpływ na cenę lub koszt, nie zostaną udostępnione wykonawcy (przyszłemu odwołującemu) ze względu na to, że zawierają informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa lub stanowią inne informacje podlegające ochronie na podstawie odrębnych przepisów, ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu, będzie spoczywać na: 1) wykonawcy, który ją złożył, jeżeli jest uczestnikiem postępowania odwoławczego; 2) zamawiającym, jeżeli wykonawca, który złożył ofertę, nie jest uczestnikiem postępowania odwoławczego. W takiej sytuacji, gdy odwołujący nie będzie miał dostępu do ww. wyjaśnień, projektowany art. 537 ustawy Pzp pozostawi tzw. odwrócony ciężar dowodu, który będzie spoczywał na wykonawcy, który złożył ofertę, jeżeli jest uczestnikiem postępowania odwoławczego, albo zamawiającym, jeżeli wykonawca, który złożył ofertę, nie jest uczestnikiem postępowania odwoławczego. Zaznaczenia przy tym wymaga, że zgodnie z projektowanym art. 537 ustawy Pzp, odwrócenie ciężaru dowodu nastąpi bez względu na to czy brak udostępnienia dotyczy całości, czy też części wyjaśnień oraz dowodów złożonych przez wykonawcę. Wobec powyższego, również w sytuacji nieudostępnienia części wyjaśnień bądź dowodów, w tym jako stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, całość ciężaru dowodu spoczywał będzie na wykonawcy, który złożył ofertę, a jeżeli nie będzie on uczestnikiem postępowania odwoławczego – na zamawiającym.

Analogiczna konstrukcja prawna została zaproponowana w projekcie w przypadku przepisów dotyczących skargi, której przedmiotem jest zaniechanie odrzucenia oferty zawierającej rażąco niską cenę lub koszt. W takiej sytuacji ciężar dowodu, że oferta zawiera rażąco niską cenę lub koszt, spoczywał będzie na stronie, która wniosła skargę, a jeżeli wyjaśnienia składane przez wykonawcę w ramach badania czy oferta zawiera rażąco niską cenę lub inne informacje mające wpływ na cenę lub koszt, nie zostały udostępnione wykonawcy (bez względu na to czy w całości czy w części) ze względu na to, że zawierają informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa lub stanowią inne informacje podlegające ochronie na podstawie odrębnych przepisów, ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu, spoczywa na: 1) wykonawcy, który ją złożył, jeżeli jest stroną postępowania albo interwenientem; 2) zamawiającym, jeżeli wykonawca, który złożył ofertę, nie jest stroną postępowania albo interwenientem.

Proponowane zmiany odzwierciedlają ogólną regułę dowodzenia obowiązującą w polskim prawie cywilnym, zgodnie z którą ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne, a więc na podmiocie powołującym się na twierdzenia, a nie tym,

który im zaprzecza (zmiany art. 537 i art. 586 ust. 1 ustawy Pzp). Zmiany te służyć mają ograniczeniu liczby sporów powstających na tle wyjaśniania przez zamawiających okoliczności prowadzących do ustalenia przez wykonawcę ceny lub kosztów na niskim poziomie, interpretowanych obecnie nadmiernie szeroko albo nadmiernie formalistycznie, a tym samym - zmniejszyć liczbę odwołań bez ograniczania prawa do korzystania ze środków ochrony prawnej.

III. Zmiany przepisów ustawy Pzp związane z usprawnieniem rozpatrywania odwołań

Obszarem wymagającym podjęcia działań legislacyjnych są również przepisy regulujące postępowanie odwoławcze w obszarze związanym z pozyskiwaniem przez Izbę informacji niezbędnych do weryfikacji formalnej odwołań. Projekt przewiduje uzupełnienie ustawy Pzp o rozwiązania pozwalające na usprawnienie procesu rozpoznawania odwołań, w szczególności poprzez wprowadzenie obowiązku przekazywania przez zamawiającego do KIO, bez wezwania, istotnych informacji służących weryfikacji przesłanek formalnych wniesienia odwołania (zmiana art. 524 ustawy Pzp).

Projektowane zmiany obejmują m.in. art. 524 ustawy Pzp, przewidując dodanie ust. 2, zgodnie z którym zamawiający niezwłocznie, nie później niż w terminie 2 dni roboczych od dnia otrzymania odwołania albo jego kopii (w przypadku odwołania składanego w formie pisemnej) – będzie miał obowiązek przekazania Prezesowi KIO, bez dodatkowego wezwania, informacji dotyczących:

- 1) wartości zamówienia w kontekście wysokości wpisu od odwołania, tj. informacji potwierdzających, czy wartość zamówienia jest równa lub przekracza progi unijne, w tym informacji czy wartość zamówienia jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 15 000 000 euro, a w przypadku zamówienia na roboty budowlane, informację czy wartość zamówienia jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 50 000 000 euro – co jest związane ze zmianami dotyczącymi wpisu od odwołania w zakresie ustanowienia dwóch dodatkowych kwot progowych tj. dla zamówień o wartości od 15 000 000 euro (w przypadku zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi) oraz dla zamówień na roboty budowlane od 50 000 000 euro, w przypadku których ustalono maksymalną wysokość wpisu od odwołania;
- 2) daty wykonania czynności lub informacji o zaniechaniu, będących podstawą wniesienia odwołania (art. 513 ustawy Pzp) oraz sposobu przekazania informacji stanowiących podstawę wniesienia odwołania;

- 3) daty i sposobu przekazania, przez zamawiającego, odwołania albo jego kopii innym wykonawcom, zgodnie z art. 524 ust. 1 ustawy Pzp;
- 4) adresu strony internetowej, na której udostępniono dokumenty zamówienia bezpośrednio związane z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, w sytuacji, gdy ustawa Pzp przewiduje obowiązek udostępniania dokumentów zamówienia na stronie internetowej prowadzonego postępowania;
- 5) numeru ogłoszenia o zamówieniu, w przypadku, gdy postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zostało wszczęte ogłoszeniem o zamówieniu;
- 6) adresu do doręczeń elektronicznych oraz adresu poczty elektronicznej, które zamawiający wskazuje jako jego adresy korespondencyjne; zgodnie z przedmiotową regulacją zamawiający będzie podawał jeden adres do doręczeń elektronicznych (adres skrzynki elektronicznej, o której mowa w ustawie z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych; Dz. U. z 2026 r. poz. 3) oraz jeden adres poczty elektronicznej, które będą wyłącznymi adresami zamawiającego do prowadzenia korespondencji z KIO; wskazane wyżej adresy korespondencyjne nie muszą być adresami samego zamawiającego, lecz mogą to być adresy przedstawiciela zamawiającego, jednak po ich wskazaniu korespondencja między zamawiającym i jego przedstawicielem a Izbą będzie prowadzona wyłącznie na te wskazane adresy.

Informacje, które zgodnie z projektowanym art. 524 ust. 2, mają być przekazywane do Prezesa KIO, są już obecnie przekazywane przez zamawiających w związku z wniesionym odwołaniem, przy czym obecnie następuje to na skutek wezwania skierowanego przez Prezesa KIO. Planowane rozwiązanie pozwoli na przyspieszenie przepływu informacji między zamawiającym a KIO oraz zmniejszenie ilości korespondencji kierowanej przez KIO do stron oraz uczestników tego postępowania, a co za tym idzie zmniejszy obciążenie w zakresie obsługi korespondencji Izby. Spodziewane jest, że projektowane rozwiązanie istotnie przyspieszy dokonywanie czynności formalnych związanych z wniesionym odwołaniem, a w efekcie również proces jego rozpatrzenia. Powyższe rozwiązanie jest korzystne zarówno dla zamawiających, jak i wykonawców, gdyż umożliwia wcześniejszą weryfikację formalną odwołania, w tym usunięcie ewentualnych braków formalnych, dzięki czemu będzie możliwość wcześniejszego wyznaczenia rozprawy.

Zgodnie z dodawanym ust. 3 w art. 524 ustawy Pzp, obowiązek informacyjny uregulowany w ust. 2 będzie miał odpowiednie zastosowanie również do umowy ramowej, dynamicznego systemu zakupów, systemu kwalifikowania wykonawców oraz konkursu. Jednocześnie zgodnie

z projektowanym ust. 4, do przekazywania informacji na podstawie art. 524 ust. 2 nie będzie miał zastosowania art. 507 ustawy Pzp, co oznacza, że zamawiający przekazujący informację Prezesowi KIO nie będzie zobligowany do przekazywania jej również odwołującemu oraz uczestnikom postępowania odwoławczego.

Rozwiązaniu wprowadzanemu w art. 524 ust. 2, towarzyszy zmiana art. 524 ust. 1, która przewiduje rezygnację z obowiązku przekazywania odwołania albo jego kopii innym wykonawcom uczestniczącym w postępowaniu o udzielenie zamówienia, w przypadku gdy odwołanie dotyczy treści ogłoszenia o zamówieniu lub dokumentów zamówienia. Tym samym, zamawiający nie będzie przekazywał odwołania albo jego kopii innym wykonawcom uczestniczącym w postępowaniu o udzielenie zamówienia, a jedynie będzie zamieszczał je na stronie internetowej, na której jest zamieszczone ogłoszenie o zamówieniu lub są udostępniane dokumenty zamówienia.

Zmianom wprowadzanym w art. 524 ustawy Pzp, służącym usprawnieniu postępowania odwoławczego oraz przyspieszeniu przepływu informacji w postępowaniu, w tym wykorzystania drogi elektronicznej, towarzyszą również odpowiednie zamiany w art. 508 ust. 2, art. 516 ust. 1 pkt 1, art. 519 ust. 3, art. 525 ust. 2a oraz art. 561 ust. 1 ustawy Pzp. Planowane zmiany pozwolą na usprawnienie obiegu korespondencji w postępowaniu odwoławczym, w szczególności w zakresie przesyłania korespondencji przez KIO do stron i uczestników postępowania odwoławczego.

W związku z powyższym, projektowana ustawa przewiduje dodanie w art. 508 ust. 2 ustawy Pzp zdania drugiego, zgodnie z którym strona i uczestnik postępowania odwoławczego będą mieli obowiązek wskazania w: odwołaniu, w pierwszym piśmie przekazanym do Izby przez zamawiającego lub w zgłoszeniu przystąpienia do postępowania odwoławczego, jednego adresu do doręczeń elektronicznych oraz jednego adresu poczty elektronicznej, do doręczania pism i prowadzenia korespondencji z KIO w toku postępowania odwoławczego. Regulacja ta nakłada na strony i uczestników postępowania odwoławczego obowiązek wskazania adresu do doręczeń elektronicznych oraz adresu poczty elektronicznej – jako wyłącznych kanałów komunikacji elektronicznej prowadzonej w postępowaniu odwoławczym między KIO a stroną lub uczestnikiem postępowania odwoławczego.

Podanie jednego adresu do doręczeń elektronicznych oraz jednego adresu poczty elektronicznej przysłuży się do sprawnej bieżącej komunikacji organizacyjnej i technicznej KIO ze stronami oraz uczestnikami postępowania. Dotyczy to w szczególności zawiadomień o terminie, miejscu

i sposobie przeprowadzenia rozprawy lub posiedzenia, a zwłaszcza rozprawy zdalnej. Tym samym, wskazanie adresów:

- 1) e-mail jest konieczne – do zawiadomień o terminie rozprawy lub posiedzenia, powiadomień związanych z rozprawą zdalną oraz bieżącej korespondencji organizacyjno-technicznej;
- 2) do doręczeń elektronicznych jest konieczne – do doręczania orzeczeń KIO oraz pism, których doręczenie rozpoczyna bieg terminu procesowego dla strony lub uczestnika.

Wprowadzenie obowiązku wskazania tylko jednego adresu każdego rodzaju jest uzasadnione potrzebą jednoznacznego ustalenia adresata korespondencji, ograniczeniem ryzyka błędów oraz umożliwieniem automatyzacji komunikacji. Jednocześnie, należy wyjaśnić, że podanie jednego adresu mailowego nie stoi w kolizji z możliwością odbierania korespondencji przez jednego odbiorcę (jedną osobę). Funkcjonalność adresów mailowych daje możliwość przekierowania korespondencji do więcej niż jednej osoby, która w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych ma otrzymywać korespondencję z KIO.

W konsekwencji wprowadzanych zmian usprawniających prowadzenie postępowania odwoławczego, planowana jest również zmiana polegająca na doprecyzowaniu przepisu odnoszącego się do informacji podawanych w odwołaniu, tj. art. 516 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp. Zgodnie z projektowaną zmianą pkt 1 odwołanie zawiera imiona i nazwiska lub nazwy odwołującego oraz przedstawiciela (przedstawicieli), miejsce zamieszkania albo siedzibę odwołującego, adres do doręczeń elektronicznych, adres poczty elektronicznej oraz numer telefonu odwołującego albo jego przedstawiciela. Tym samym, podany powinien być tylko jeden adres do doręczeń elektronicznych oraz jeden adres poczty elektronicznej odwołującego albo jego przedstawiciela (jeżeli został ustanowiony), a więc niezależnie od tego czy odwołujący będzie działał samodzielnie czy przez pełnomocnika, jeżeli pełnomocnik będzie wyznaczony. Obecnie przepis art. 516 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp nakazuje podanie jedynie adresu poczty elektronicznej przez odwołującego, stąd w praktyce w odwołaniach nie jest wskazywany adres korespondencyjny do doręczeń elektronicznych. Dodatkowo w odwołaniach nie ma obowiązku podawania danych korespondencyjnych pełnomocnika, przez co powstaje problem w obszarze doręczania korespondencji przez KIO do stron i uczestników postępowania odwoławczego powodujący konieczność zwracania się przez Prezesa KIO do odwołującego o uzupełnienie danych, co niepotrzebnie przedłuża prowadzenie postępowania odwoławczego. Planowane rozwiązanie w zakresie podawania ww. danych korespondencyjnych, w szczególności w odwołaniu, wpłynie znacząco na zmniejszenie liczby

przetwarzanej korespondencji w KIO i w efekcie na usprawnienie procedury rozpoznawania odwołań.

Do usprawnienia obiegu pism w postępowaniu odwoławczym ma przyczynić się również wprowadzenie obowiązku przekazywania przez zamawiającego wykonawcom, którzy zgłosili przystąpienie do postępowania odwoławczego, informacji o innych wykonawcach, którzy również zgłosili takie przystąpienie bądź odpowiednio zamieszczenia takiej informacji na stronie internetowej, na której jest zamieszczone ogłoszenie o zamówieniu lub są udostępniane dokumenty zamówienia. W związku z powyższym, przewiduje się dodanie ust. 2a w art. 525 ustawy Pzp. Zgodnie z projektowaną regulacją, zamawiający będzie przekazywał wykonawcy, który zgłosił przystąpienie, niezwłocznie, nie później niż w terminie 2 dni od upływu terminu na zgłoszenie przystąpienia do postępowania odwoławczego, przystąpienie albo jego kopię wniesione przez innego wykonawcę. Z kolei, jeżeli odwołanie dotyczy treści ogłoszenia o zamówieniu lub dokumentów zamówienia, to – analogicznie jak w przypadku projektowanej zmiany art. 524 ust. 1, dotyczącej przekazania odwołania – zamawiający będzie miał wyłącznie obowiązek zamieszczenia przystąpienia albo jego kopii na stronie internetowej, na której zostało zamieszczone ogłoszenie o zamówieniu lub zostały udostępniane dokumenty zamówienia. Tym samym, w takiej sytuacji zamawiający nie będzie przekazywał wykonawcy, który zgłosił przystąpienie, przystąpienia albo jego kopii, które zostało wniesione przez innego wykonawcę.

Dodatkowo, zamawiający zobligowany będzie również do przekazania wykonawcy, który zgłosił przystąpienie, stanowiska podmiotu certyfikującego, o którym w art. 521a ust. 2 ustawy Pzp, w terminie dwóch dni od dnia otrzymania tego stanowiska.

Celem powyższych zmian jest ograniczenie liczby czynności następczych – wezwań i uzupełnień oraz skrócenie etapu przygotowawczego poprzedzającego rozprawę.

Dodatkowo usprawnieniu czynności dotyczących wysyłania korespondencji z KIO związanej z rozpatrywaniem odwołań – w związku z możliwością wydawania orzeczeń KIO w formie elektronicznej – służyć mają zmiany uwzględniające możliwość przekazywania pism (sprostowanego orzeczenia wraz z postanowieniem o sprostowaniu oraz prawomocnego orzeczenia o nałożeniu kary finansowej) przez KIO stronom i uczestnikom postępowania drogą elektroniczną (zmiany art. 519 ust. 3 oraz art. 561 ust. 1 ustawy Pzp).

Wśród regulacji zwiększających efektywność postępowania odwoławczego i usprawniających procesu rozpoznawania odwołań przewiduje się także wprowadzenie zmiany w:

- 1) art. 508a w ust. 2 ustawy Pzp, dotyczącym prowadzenia rozpraw zdalnych i posiedzeń zdalnych. Projekt zakłada odstąpienie od możliwości osobistego stawiennictwa stron i uczestników postępowania, a także ich pełnomocników, na posiedzeniach i rozprawach wyznaczonych jako zdalne. Proponowane rozwiązanie ma na celu usprawnienie wyznaczania terminów posiedzeń i rozpraw zdalnych, do czego przyczynić ma się ograniczenie konieczności zapewnienia warunków lokalowych dla rozpraw zdalnych takich, jak przy rozprawach stacjonarnych. Należy mieć bowiem na uwadze, że w przypadku posiedzeń i rozpraw zdalnych obciążenia związane z ich organizacją obejmowały, z jednej strony, konieczność zapewnienia warunków lokalowych takich jak przy rozprawach stacjonarnych, przy jednoczesnej konieczności zapewnienia warunków dla rozpraw i posiedzeń zdalnych.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 544 ust. 3a ustawy Pzp, Prezes Izby, wyznaczając termin rozpoznania odwołania, może zarządzić przeprowadzenie zdalnej rozprawy lub zdalnego posiedzenia, o którym mowa w art. 545 ust. 1 ustawy Pzp. Wyznaczając rozprawę stacjonarną bądź zdalną, Prezes KIO kieruje się stopniem skomplikowania sprawy, w tym jej złożonością pod względem dowodowym (np. konieczność przedstawienia próbek). Tym samym, w powyższych przypadkach wyznaczenie rozprawy lub posiedzenia prowadzonego stacjonarnie będzie zapewniało prawidłową realizację praw stron i uczestników postępowania odwoławczego. W kontekście wprowadzanych projektowanym art. 508a ustawy Pzp, w pełni zdalnych rozpraw i posiedzeń, należy mieć także na względzie to, iż samo postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzone jest z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Wydaje się zatem, że również w przypadku postępowania odwoławczego zarówno zamawiający, jak i wykonawcy, nie powinni mieć trudności w zdalnym udziale w postępowaniu odwoławczym.

Zmiany ustawowe w zakresie prowadzenia zdalnych rozpraw i zdalnych posiedzeń będą pociągały za sobą konieczność dokonania odpowiednich zmian w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz. U. poz. 2453 oraz z 2026 r. poz. 329), wydanym na podstawie art. 544 ust. 4 ustawy Pzp;

- 2) art. 521 ust. 1 ustawy Pzp, dotyczącym określenia terminu na złożenie, przez zamawiającego, odpowiedzi na odwołanie. Zgodnie z proponowaną zmianą, zamawiający będzie obowiązany wnieść do Prezesa Izby odpowiedź na odwołanie w terminie 7 dni od dnia przekazania mu odwołania albo jego kopii przez odwołującego. Obowiązek

przekazania zamawiającemu, przez odwołującego, wniesionego odwołania, przed upływem terminu do wniesienia odwołania w taki sposób, aby mógł on zapoznać się z jego treścią przed upływem tego terminu, uregulowany został w art. 514 ust. 2 ustawy Pzp. Dodatkowo przepis ten w ust. 3 wprowadza domniemanie, że zamawiający mógł zapoznać się z treścią odwołania przed upływem terminu do jego wniesienia, jeżeli przekazanie odpowiednio odwołania albo jego kopii nastąpiło przed upływem terminu do jego wniesienia przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Wobec powyższego, w myśl zmienianego art. 521 ust. 1 ustawy Pzp, 7-dniowy termin na wniesienie odpowiedzi na odwołanie liczony będzie od dnia, w którym odwołanie wpłynęło do zamawiającego. Ustalenie bezpośrednio na poziomie ustawy Pzp 7-dniowego terminu do wniesienia odpowiedzi na odwołanie powinno przyczynić się, z jednej strony, do większej pewności działań podejmowanych przez zamawiających, związanych z sporządzeniem odpowiedzi na odwołanie. Z drugiej zaś strony, do usprawnienia pracy KIO, w związku z wyeliminowaniem konieczności przekazywania zamawiającym dodatkowej korespondencji, w której wyznaczany jest termin na wniesienie odpowiedzi na odwołanie;

- 3) art. 525 ust. 1 ustawy Pzp, dotyczącym zgłoszenia przystąpienia do postępowania odwoławczego. Kolejna z proponowanych zmian zmierza do uproszczenia procesu przystąpienia do postępowania odwoławczego. Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu wykonawca zgłaszając przystąpienie do postępowania odwoławczego (w terminie 3 dni od dnia otrzymania odwołania albo jego kopii, a w przypadku odwołania zamieszczanego na stronie internetowej, o której mowa w art. 524 ust. 1 ustawy Pzp, w terminie 3 dni od dnia jego zamieszczenia) obowiązany będzie wskazać co najmniej stronę, do której przystępuje oraz interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść strony, do której przystępuje. W konsekwencji wprowadzanej zmiany, wykonawca nie będzie zobligowany do wskazania, wraz z przystąpieniem do postępowania, twierdzeń oraz dołączenia dowodów na poparcie swoich twierdzeń lub w celu odparcia twierdzeń powołanych w odwołaniu lub odpowiedzi na odwołanie. Zmiana przepisu art. 525 ust. 1 ustawy Pzp zakłada określenie minimalnych wymagań stawianych względem przystąpienia do postępowania odwoławczego, nie stojąc na przeszkodzie wskazaniu twierdzeń oraz dołączeniu wskazanych wyżej dowodów już w przystąpieniu do postępowania odwoławczego;
- 4) art. 535 ust. 1 ustawy Pzp, z jednej strony, jako zmiany wynikowej względem proponowanej nowelizacji art. 525 ust. 1 ustawy Pzp, której celem jest ograniczenie wymagań stawianych względem przystąpienia do postępowania odwoławczego. Z drugiej

zaś strony, jako zmiany mającej na względzie generalne uściślenie wykładni tego przepisu, w zakresie w jakim odnosi się on do momentu zaistnienia skutku prekluzji dowodowej. Zgodnie z projektowanym brzmieniem art. 535 ust. 1 ustawy Pzp, dowody na poparcie swoich twierdzeń lub odparcie twierdzeń strony przeciwnej strony i uczestnicy postępowania odwoławczego przedstawiają najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień, w którym wyznaczono termin rozprawy lub posiedzenia, o którym mowa w art. 545 ust. 1, pod rygorem utraty prawa powoływania dowodów w toku postępowania odwoławczego. Tym samym, skorygowany art. 535 ust. 1 ustawy Pzp, w sposób bardziej precyzyjny i jasny niż obecnie, określa „najpóźniejszy” – podstawowy (w odróżnieniu od wyjątku uregulowanego art. 535 ust. 2) – moment przedstawiania przez strony lub uczestników postępowania odwoławczego dowodów na poparcie twierdzeń lub odparcie twierdzeń strony przeciwnej. Podkreślenia wymaga, że zaproponowana zmiana brzmienia art. 535 ust. 1 ustawy Pzp nie stanowi w istocie zmiany treści normy w odniesieniu do możliwości przedstawienia dowodów w postępowaniu odwoławczym, która to możliwość zarówno w przypadku stron, jak i uczestników postępowania, istnieje do dnia poprzedzającego dzień, w którym wyznaczono termin rozprawy lub posiedzenia. Propozycja stanowi wyłącznie doprecyzowanie zmierzające do ujednolicenia interpretacji tej regulacji oraz jednoznacznego odzwierciedlenia intencji ustawodawcy, która towarzyszyła wprowadzeniu tego przepisu nowelizacją z 21 maja 2025 r.¹⁾. Zaproponowana redakcja ma podkreślać najpóźniejszy moment, do którego można przedstawić dowody jeszcze przed rozprawą lub posiedzeniem, nie zaś rodzaj pisma, przy którym dowody najpóźniej mogą być przedstawione.

IV. Rozwiązania zmierzające do uspoźnienia interpretacji przepisów ustawy Pzp

Istotnym zagadnieniem wymagającym rozwiązania w projekcie ustawy jest niejednorodność interpretacji przepisów ustawy Pzp, wśród różnych instytucji kontroli udzielania zamówień publicznych. Wpływa to negatywnie na kwestie związane z przebiegiem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, m.in. w obszarze wydatkowania środków publicznych, zwłaszcza w przypadku odmiennych, własnych interpretacji przepisów ustawy Pzp przez poszczególne organy lub instytucje uprawnione do dokonywania kontroli prawidłowości udzielania zamówień publicznych.

¹⁾ Ustawa z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Dz.U. z 2025 r. poz. 769).

Problemem wymagającym podjęcia działań legislacyjnych jest również kwestia rozbieżności w orzecznictwie KIO, które oddziałują negatywnie na proces udzielania zamówień publicznych w wymiarze systemowym, gdyż prowadzą do wzrostu liczby odwołań, ale także mogą zniechęcać wykonawców do ubiegania się o zamówienia publiczne.

Projektowana ustawa przewiduje dwa narzędzia, których celem ma być ujednolicenie wykładni przepisów ustawy Pzp: na poziomie kompetencji Prezesa UZP oraz na poziomie kompetencji KIO.

1. Uchwały zgromadzenia ogólnego Izby rozstrzygające rozbieżności w jej orzecznictwie

Projektowana ustawa przewiduje dodanie w ustawie Pzp nowej regulacji (tj. art. 481a) umożliwiającej Izbie rozstrzygnięcie rozbieżności pojawiających się w jej orzecznictwie w drodze uchwały zgromadzenia ogólnego Izby. Tego rodzaju uchwały nie mają charakteru kompetencyjnego, nie odnoszą się bowiem do właściwości KIO uregulowanej w art. 473 ustawy Pzp, lecz będą miały wyłącznie wewnętrzny charakter, służący ujednoliceniu orzecznictwa Izby w obszarze, w którym wystąpiły rozbieżności orzecznicze.

Zgodnie z projektowanym art. 481a ustawy Pzp, Prezes KIO – niezależnie od art. 481 ust. 1 ustawy Pzp, który reguluje przypadki zwołania zgromadzenia ogólnego Izby – będzie miał możliwość zwołania zgromadzenia ogólnego Izby również w przypadku, gdy w orzecznictwie Izby powstaną rozbieżności wymagające rozstrzygnięcia. Jednocześnie planowane jest, aby Prezes KIO zwoływał zgromadzenie ogólne Izby nie tylko z własnej inicjatywy, ale również na wniosek Prezesa UZP wskazujący na rozbieżności w orzecznictwie KIO, które wymagają rozstrzygnięcia (projektowany art. 481a ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp). Zwołanie przez Prezesa Izby zgromadzenia ogólnego Izby będzie następowało w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku przez Prezesa UZP.

W celu przygotowania się członków KIO do udziału w zgromadzeniu ogólnym, którego celem jest podjęcie uchwały w przedmiocie rozbieżności w orzecznictwie Izby, projekt przewiduje, że Prezes KIO ma przekazać członkom KIO informację dotyczącą rozbieżności w orzecznictwie Izby wymagającej rozstrzygnięcia (projektowany art. 481a ust. 2). Projektowany art. 481a ust. 3 przewiduje, odmienne od obowiązującego art. 481 ust. 2 ustawy Pzp ukształtowanie liczby głosów członków KIO wymaganych do podjęcia uchwały rozstrzygającej rozbieżności w orzecznictwie Izby. W myśl ust. 3 w art. 481a, uchwały zgromadzenia ogólnego Izby w przedmiocie rozstrzygnięcia rozbieżności mają bowiem

zapadać większością głosów w obecności ponad połowy składu Izby (dla porównania: art. 481 ust. 1 ustawy Pzp przewiduje wymóg większości zwykłej w obecności co najmniej połowy składu Izby). Projektowane przepisy wymagają również dołączenia do uchwały uzasadnienia. Uchwały zgromadzenia ogólnego Izby zawierające rozstrzygnięcie rozbieżności będą podlegały publikacji na stronie internetowej Urzędu (projektowany art. 481a ust. 4).

Konsekwencją wprowadzanego rozwiązania jest również odpowiednie uzupełnienie art. 475 ustawy Pzp. Obecnie obowiązujący art. 475 ust. 2 ustawy Pzp przewiduje, że członek Izby przy orzekaniu jest niezawisły i związany wyłącznie przepisami obowiązującego prawa. Z kolei, dodawany w tym przepisie ust. 3 przewiduje, że członek Izby przy orzekaniu kierować ma się uchwałami, o których mowa w art. 481a ust. 1 ustawy Pzp, zaś odstąpienie w orzeczeniu od tej uchwały wymaga przedstawienia w uzasadnieniu tego orzeczenia okoliczności przemawiających za takim odstąpieniem. W konsekwencji, projekt ustawy, wprowadzie nie przewiduje związania członka Izby uchwałami, o których mowa w art. 481a ust. 1 ustawy Pzp. Natomiast obliguje członków Izby do ich uwzględniania podczas orzekania, nakazując wskazanie okoliczności uzasadniających odstąpienie od rozstrzygnięcia wyrażonego w uchwale Izby.

Z powyższą zmianą art. 475 ustawy Pzp wiąże się potrzeba wprowadzenia zmiany wynikowej w art. 559 ustawy Pzp, polegającej na dodaniu ust. 3. Zgodnie z projektowanym ust. 3, w przypadku odstąpienia w orzeczeniu od uchwały, o której mowa w art. 481a ust. 1 ustawy Pzp, zawierającej rozstrzygnięcie rozbieżności w orzecznictwie Izby, konieczne będzie przedstawienie w uzasadnieniu orzeczenia okoliczności przemawiające za takim odstąpieniem.

2. Objaśnienia prawne i wytyczne wydawane przez Prezesa UZP

Odrębnym narzędziem mającym służyć jednolitemu stosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych są objaśnienia prawne wydawane przez Prezesa UZP oraz wydawane przez niego wytyczne. W projektowanej ustawie przewiduje się doprecyzowanie art. 469 pkt 6 ustawy Pzp, zgodnie z którym Prezes UZP będzie wydawał objaśnienia prawne. Będzie to kompetencja inna i niezależna od wydawanych obecnie opinii, o których mowa w art. 471 ustawy Pzp. Ponadto Prezes UZP będzie mógł wydawać wytyczne, m.in. dla zamawiających i wykonawców, dotyczące sposobu działania w określonych sprawach, w szczególności co do sposobu wypełniania jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia, o którym mowa w art. 125 ustawy Pzp.

Szczególną, systemową rolę w zapewnianiu jednolitości stosowania przepisów ustawy Pzp pełnić mają objaśnienia prawne wydawane przez Prezesa UZP na podstawie dodawanego art. 471a ustawy Pzp. Celem objaśnień prawnych będzie ogólne wyjaśnienie przepisów ustawy Pzp (oraz przepisów aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie) w celu ustalenia ich znaczenia w sposób rozumiany przez Prezesa UZP, będącego organem właściwym w sprawach zamówień publicznych, czuwającym nad systemem zamówień publicznych i nad jednolitością przepisów o zamówieniach publicznych.

Projektowana ustawa przewiduje, że co do zasady Prezes UZP będzie mógł wydawać objaśnienia prawne z urzędu. W takim przypadku, do decyzji Prezesa UZP pozostawiono ocenę potrzeby wydania objaśnień prawnych.

Jednocześnie, mając na względzie potrzebę zapewnienia jednolitości stosowania przepisów ustawy Pzp, zwłaszcza w związku z prowadzonymi kontrolami udzielania zamówień przez organy kontroli, o których mowa w art. 596 ust. 2 pkt 2-4 ustawy Pzp, projektowany art. 471a ust. 2 ustawy Pzp wprowadza podstawę prawną do wydawania przez Prezesa UZP objaśnień prawnych również na wniosek tych organów kontroli. Niemniej jednak, w takim przypadku wprowadzane regulacje warunkują wydanie objaśnienia prawnego tym, że ich wydanie nie będzie wymagało oceny konkretnego stanu faktycznego w ramach postępowania prowadzonego przed organem kontroli. Ponadto we wniosku organu kontroli o wydanie objaśnień prawnych wymagane będzie wskazanie przepisu lub przepisów ustawy wymagających wyjaśnienia ich stosowania (dodawany art. 471a ust. 3). Przy czym, w projektowanej regulacji wyraźnie wskazano, że wnioskowane objaśnienia nie mogą wiązać się z koniecznością dokonania przez Prezesa UZP oceny konkretnego stanu faktycznego, a tym bardziej z koniecznością weryfikacji dokumentacji postępowania kontrolnego. W przypadku wniosku o wydanie objaśnień prawnych niespełniającego powyższych warunków przyjęto, że wniosek pozostawiony będzie bez rozpatrzenia. Informacja o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia Prezes Urzędu będzie przekazywał niezwłocznie organowi kontroli, który ten wniosek złożył.

Projektowany art. 471a ustawy Pzp reguluje możliwe drogi do zainicjowania wydania objaśnień prawnych Prezesa UZP, wskazując na możliwość ich wydania z urzędu, a także na wniosek, przy czym jedynymi podmiotami uprawnionymi do wnioskowania o wydanie objaśnień prawnych będą organy kontroli, o których mowa w art. 596 ust. 2 pkt 2-4 ustawy Pzp. Taki sposób ukształtowania instytucji objaśnień prawnych Prezesa UZP związany jest z donioślejszymi skutkami, jakie projektowane przepisy wiążą z ich wydaniem, w kontekście

postępowań prowadzonych przez ww. organy kontroli. Przy czym podkreślenia wymaga, że skutków tych projektowane przepisy nie rozciągają na „kontrolę” prowadzoną przez KIO w ramach postępowania odwoławczego, przez sąd zamówień publicznych w postępowaniu skargowym, czy też kontrolę prowadzoną przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Objaśnienia prawne będą mogły być zmieniane przez Prezesa UZP w szczególności, jeżeli uzasadnia to zmiana przepisów lub orzecznictwo Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sądów powszechnych oraz Krajowej Izby Odwoławczej.

Objaśnienia prawne oraz ich zmiany będą zamieszczane na stronie internetowej Urzędu wraz z oznaczeniem daty ich zamieszczenia. Tym samym, momentem, od którego objaśnienie prawne wydane przez Prezesa UZP powinno być uwzględniane w dokonywanej wykładni przepisów ustawy Pzp będzie data jego upublicznienia poprzez zamieszczenie na stronie internetowej Urzędu.

Zaproponowany w projektowanej ustawie sposób ukształtowania instytucji objaśnień prawnych wydawanych przez Prezesa UZP ma na celu wyraźne rozróżnienie ich od opinii prawnych, wydawanych na podstawie art. 471 ustawy Pzp. W związku z powyższym, w projektowanej ustawie doprecyzowano regulację art. 471 ust. 1 ustawy Pzp, który odnosi się do wydawania opinii Prezesa UZP z urzędu lub na wniosek, jeżeli istnieje potrzeba dokonania interpretacji przepisów ustawy w odniesieniu do zagadnienia prawnego przedstawionego m.in. we wniosku o wydanie opinii. Zaznaczenia w tym miejscu wymaga, że wyjaśnienie przepisów ustawy Pzp dokonywane przez Prezesa UZP w ramach objaśnienia prawnego będzie dotyczyło stosowania przepisów w oderwaniu od ww. zagadnienia prawnego i będzie miało charakter całkowicie abstrakcyjny.

Mając na względzie zapewnienie odpowiedniej efektywności wydawanych przez Prezesa UZP objaśnień prawnych, w kontekście dokonywanych kontroli procesu udzielania zamówień publicznych, w projekcie wprowadza się również zmianę art. 601 ustawy Pzp, której celem jest określenie skutków ich wydania. Zmiana powyższego przepisu polega na dodaniu ust. 3, zgodnie z którym organy kontroli będą uwzględniać objaśnienia prawne, zaś zamawiający nie będzie ponosić negatywnych skutków w zakresie, w jakim zastosował się do tych objaśnień. Tym samym, objaśnienia prawne nie będą miały charakteru wiążącego, natomiast organy kontroli będą obowiązane uwzględniać objaśnienia prawne wydane przez Prezesa UZP, podobnie jak, na podstawie art. 597 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp, obowiązane są uwzględniać wyniki

przeprowadzonej wcześniej kontroli innego organu kontroli. Jednocześnie zamawiający udzielając zamówienia publicznego nie będzie mógł być obciążony negatywnymi skutkami w zakresie, w jakim zastosował się do treści objaśnień prawnych wydanych przez Prezesa UZP. Zaproponowane rozwiązanie powinno przyczynić się do zwiększenia jednolitości praktyki stosowania przepisów ustawy Pzp przez organy kontroli, a tym samym wpływać na pewność i stabilność prawa.

Jednocześnie podkreślić należy, że z uwagi na charakter objaśnień prawnych, ich zastosowanie zawsze będzie należało badać w związku z okolicznościami danej sytuacji faktycznej. W konsekwencji, zarówno zamawiający jak i organ kontroli, w każdym przypadku będzie musiał rozważyć adekwatność zastosowania objaśnień prawnych do okoliczności danego przypadku.

Instytucja objaśnień prawnych wprowadzana projektowaną ustawą jest rozwiązaniem znanym w systemie prawa, wprowadzonym m.in. w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, z późn. zm.; art. 33) oraz w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2026 r. poz. 622, z późn. zm.; art. 14a i nast.), jako narzędzia pogłębiania zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego prawa oraz pewności prawa. Cel w postaci zwiększania pewności prawa wśród zamawiających, a w konsekwencji również przedsiębiorców biorących udział w zamówieniach publicznych, a także organów kontroli, stanowi także w przypadku projektowanej instytucji – objaśnień prawnych wprowadzanych w ustawie Pzp – podstawowe założenie.

Projekt ustawy przewiduje również dodanie do art. 125 ustawy Pzp ust. 2a określającego nowe uprawnienia Prezesa UZP w postaci możliwości wydawania wytycznych dotyczących stosowania jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia, określających sposób jego wypełniania, co może mieć szczególnie istotne znaczenie w praktyce udzielania zamówień publicznych oraz przyczynić się do zmniejszenia ilości sporów rozpatrywanych przez KIO.

V. Pozostałe zmiany przepisów ustawy Pzp związane z usprawnieniem procesu rozpatrywania odwołań, w tym związane z organizacją pracy Izby

Projektowana ustawa przewiduje również zmiany przepisów Pzp regulujących zakaz podejmowania przez członków KIO dodatkowych zajęć zarobkowych (zmiana art. 476 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp). Przewiduje się rozszerzenie obowiązującej regulacji ustanawiającej wyjątek od ww. zakazu, który obejmować będzie nie tylko zatrudnienie na stanowisku dydaktycznym, badawczym lub badawczo-dydaktycznym, w łącznym wymiarze nieprzekraczającym pełnego

wymiaru czasu pracy pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach, ale również przewidujący możliwość wykonywania tego rodzaju zajęć na podstawie umowy zlecenia, umowy o dzieło lub innej umowy o podobnym charakterze. W związku z wprowadzaną zmianą, członkowie KIO będą mieli także możliwość prowadzenia szkoleń wykonywanych na rzecz prawniczych samorządów zawodowych, m.in. samorządu zawodowego adwokatury oraz samorządu zawodowego radców prawnych, a także opracowania i publikacji utworu (w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz. U. z 2025 r. poz. 24) w książkach, dziennikach lub czasopismach oraz rozpowszechniania takich utworów, jak również opracowania utworów na rzecz UZP.

Rozszerzeniu wyjątku od zakazu zarobkowania przez członków KIO towarzyszyć ma wprowadzenie obowiązku informowania Prezesa KIO albo odpowiednio ministra właściwego do spraw gospodarki o zamiarze podjęcia takiego zajęcia dodatkowego, z prawem wyrażenia sprzeciwu przez te podmioty w okolicznościach określonych ustawą (zmiana art. 476 ust. 2 i dodanie ust. 3a i 3b ustawy Pzp).

Dodatkowo, w celu usprawnienia procesu rozpatrywania odwołań, przewidywana jest zmiana umożliwiająca upoważnienie, przez Prezesa KIO, członka KIO do podejmowania w jego imieniu określonych czynności objętych zadaniami Prezesa KIO, jak również zmiana doprecyzowująca, stanowiąca o wykonywaniu zadań przez Prezesa KIO przy pomocy wiceprezesa KIO (zmiany ust. 3 oraz dodanie ust. 3a w art. 479 ustawy Pzp). Zgodnie z projektowanym art. 479 ust. 3a ustawy Pzp, członek Izby będzie mógł zostać upoważniony do podejmowania w imieniu Prezesa KIO poszczególnych czynności objętych zadaniami, o których mowa w art. 479 ust. 2 pkt 1 i 3-5 ustawy Pzp, wskazanych w upoważnieniu. Zadania uregulowane w art. 479 ust. 2 pkt 1 i 3-5 ustawy Pzp, które mogą być objęte ww. upoważnieniem, związane są przede wszystkim z właściwą organizacją pracy KIO w zakresie rozpoznawania odwołań. W związku z powyższym, przewiduje się, że upoważnienie może być udzielone na czas równoczesnej nieobecności Prezesa Izby i wiceprezesa Izby, zaś w przypadku nieobecności Prezesa Izby, upoważnienia może udzielić również wiceprezes Izby.

Ponadto, w związku z pojawiającymi się rozbieżnościami w orzecznictwie sądu zamówień publicznych, zwłaszcza w odniesieniu do skarg na postanowienia wydane przez Izbę i Prezesa Izby, w szczególności wobec zarysowanej w ostatnim czasie linii orzeczniczej polegającej jedynie na uchylaniu (w przypadku uwzględnienia skargi) takich postanowień formalnych bez merytorycznego rozpoznania odwołania przez sąd, konieczne będą zmiany doprecyzowujące w art. 588 ustawy Pzp, które wprowadzają regulacje szczególne, właściwe dla sądu zamówień

publicznych. Stosownie do zmienianego brzmienia art. 588 ust. 2 ustawy Pzp, w przypadku uwzględnienia skargi na wyrok Izby, sąd zmienia zaskarżony wyrok i orzeka wyrokiem co do istoty sprawy. Zgodnie zaś z nowo projektowanym ust. 2a w art. 588 ustawy Pzp, w przypadku uwzględnienia skargi na postanowienie Izby albo postanowienie Prezesa Izby, o którym mowa w art. 519 ust. 1 ustawy Pzp, sąd uchyla zaskarżone postanowienie i rozpoznaje odwołanie co do istoty sprawy, orzekając wyrokiem. Tym samym, sąd zamówień publicznych będzie orzekał wyrokiem nie tylko w przypadku uwzględnienia skargi na wyrok Izby (wówczas zmienia zaskarżony wyrok i orzeka wyrokiem co do istoty sprawy), ale również w przypadku uchylecia postanowienia Izby albo postanowienia Prezesa Izby – po merytorycznym rozpoznaniu odwołania. Przy czym merytoryczne rozpoznanie przez sąd nastąpi, o ile nie będą zachodziły przesłanki odrzucenia odwołania albo umorzenia postępowania, o których mowa w art. 588 ust. 3 ustawy Pzp.

VI. Zmiany przepisów ustawy Pzp w obszarze kontroli uprzedniej zamówień prowadzonej przez Prezesa UZP

Celem projektowanej ustawy jest także dokonanie waloryzacji wartości aktualnych progów kwotowych właściwych dla obligatoryjnej kontroli uprzedniej zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Z uwagi na rosnącą liczbę zamówień o większych wartościach, istotnie wzrosła także liczba postępowań o udzielenie zamówienia publicznego objętych obligatoryjną kontrolą uprzednią prowadzoną przez Prezesa UZP. Z 73 wniosków o kontrolę uprzednią, które wpłynęły do Prezesa UZP w 2023 r., liczba ta w 2025 r. wzrosła aż do 184 wniosków (przy czym procedowano 128 wniosków o kontrolę). Powyższe wskazuje na potrzebę dostosowania regulacji ustawy Pzp, tak aby kontrolą uprzednią objęte zostały jedynie zamówienia o największej wartości, w których może istnieć potencjalne ryzyko znacznych korekt finansowych.

Zgodnie z obowiązującym art. 613 ust. 2 ustawy Pzp, Prezes Urzędu przeprowadza kontrolę udzielanych zamówień przed zawarciem umowy (kontrola uprzednia) współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, jeżeli wartość zamówienia dla robót budowlanych jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 20 000 000 euro, natomiast dla dostaw lub usług jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 10 000 000 euro. Z kolei, ust. 3 tego przepisu wskazuje, że w przypadku udzielania zamówień w częściach, kontroli uprzedniej podlegają zamówienia, których wartość określona dla danej części jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 1 000 000 euro. W przypadku

tak ukształtowanych zamówień, zamawiających obowiązany jest, po zakończonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, ale jeszcze przed zawarciem umowy, do przekazania dokumentacji postępowania do Prezesa UZP w celu przeprowadzenia kontroli uprzedniej.

Projektowana ustawa zakłada podwyższenie kwoty progowej wartości zamówienia, od której kontrola uprzednia prowadzona jest obligatoryjnie, w przypadku robót budowlanych do 30 000 000 euro, zaś w przypadku dostaw lub usług do 15 000 000 euro (projektowany art. 613 ust. 2 ustawy Pzp). Ponadto podwyższeniu ulegnie kwota progowa wartości części zamówienia – do 1 500 000 euro, w przypadku kontroli uprzedniej prowadzonej dla zamówienia udzielanego w częściach (projektowany art. 613 ust. 2 i 3 ustawy Pzp). Zwaloryzowanie kwot określonych w art. 613 ust. 2 i 3 ustawy Pzp, od których zależy obowiązek przeprowadzenia kontroli uprzedniej, pozwoli na usprawnienie procesu udzielania zamówień publicznych, w szczególności współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, a tym samym na sprawniejsze wydatkowanie środków unijnych.

VII. Przepisy przejściowe i przepis o wejściu w życie

Przewiduje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

W projektowanej ustawie wprowadza się regulacje przejściowe dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz postępowań o zawarcie umowy ramowej, będących w toku w dniu wejścia w życie ustawy, a także rozpoczętych i niezakończonych konkursów. Zgodnie z projektowanymi art. 3, w przypadku takich postępowań zastosowanie będą miały odpowiednio przepisy ustawy Pzp w dotychczasowym brzmieniu.

Odrębną regulację przejściową wprowadzono względem postępowań odwoławczych prowadzonych przed KIO, a także postępowań skargowych prowadzonych przed sądem zamówień publicznych (art. 4 ust. 1-3). W obydwu przypadkach, w celu zapewnienia pewności prawa w tym obszarze, zastosowanie będą miały przepisy ustawy Pzp w dotychczasowym brzmieniu, zarówno względem postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, jak i postępowań wszczętych począwszy od dnia jej wejścia w życie, które jednak dotyczą postępowań i konkursów wszczętych przed dniem wejścia w życie projektowanych zmian (jak też zaniechania ich wszczęcia). Analogiczne rozwiązania przyjęto w przypadku postępowań odwoławczych i skargowych dotyczących dynamicznego systemu zakupów lub systemu kwalifikowania wykonawców.

Projekt przewiduje stosowanie przepisów w obowiązującym brzmieniu również względem kontroli udzielania zamówień publicznych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektowanej zmiany (projektowany art. 5).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt ustawy nie zawiera wymogów nakładanych na usługodawców podlegających notyfikacji, o której mowa w art. 15 ust. 7 i art. 39 ust. 5 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, str. 36).

Projekt ustawy nie wymaga uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia z właściwym organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim Bankiem Centralnym, o czym mowa w § 39 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404).

Projektowana regulacja jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 poz. 677 oraz z 2026 r. poz. 160) w związku z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.