

# PRAWO ZAMÓWIENÍ PUBLICZNYCH

Komentarz

Włodzimierz Dzierżanowski, Łukasz Jaźwiński  
Jarosław Jerzykowski, Marta Kittel, Małgorzata Stachowiak

---

---

---

KOMENTARZE

# PRAWO ZAMÓWIENÍ PUBLICZNYCH

Komentarz

Włodzimierz Dzierżanowski, Łukasz Jaźwiński  
Jarosław Jerzykowski, Marta Kittel, Małgorzata Stachowiak

---

---

KOMENTARZE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**profinfo.pl**  
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 maja 2021 r.,  
z uwzględnieniem zmian, które wejdą w życie 16 czerwca i 1 lipca 2021 r.

Wydawca  
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący  
Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne  
Michał Dymiński

Projekt okładek serii  
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:  
Włodzimierz Dzierżanowski – art. 218–310, 316–361, 395–430, 548–568  
Łukasz Jaźwiński – art. 569–590  
Jarosław Jerzykowski – art. 311–315, 362–394, 431–513, 591–595  
Marta Kittel – art. 522–547  
Małgorzata Stachowiak – art. 1–217, 514–521, 596–623

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-117-5

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.  
Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluger.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluger.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# USTAWA

z dnia 11 września 2019 r.

## Prawo zamówień publicznych<sup>1</sup>

(Dz.U. poz. 2019; zm. Dz.U. z 2020 r. *poz. 288, poz. 1492, poz. 1517, poz. 2275, poz. 2320*; z 2021 r. *poz. 464*)

---

<sup>1</sup> Niniejsza ustawa wdraża:

- 1) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającą dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94, s. 65, ze zm.);
- 2) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z 26.02.2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającą dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94, s. 243, ze zm.);
- 3) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z 13.07.2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniającą dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 216, s. 76, ze zm.);
- 4) dyrektywę Rady 89/665/EWG z 21.12.1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.Urz. WE L 395, s. 33, ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 1, s. 246);
- 5) dyrektywę Rady 92/13/EWG z 25.02.1992 r. koordynującą przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (Dz.Urz. WE L 76, s. 14, ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 1, s. 315).

# DZIAŁ I

## Przepisy ogólne

### Rozdział 1

#### Przedmiot regulacji

#### Oddział 1

#### Zakres spraw regulowanych ustawą

##### Art. 1. [Zakres regulacji]

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

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

1. Z dniem 1.01.2021 r. weszła w życie ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2019 ze zm.), która zastąpiła ustawę z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień

publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.), obowiązującą od 16 lat. Regulacje dotyczące zamówień publicznych funkcjonują jednakże w polskim prawie już od ponad 26 lat – pierwszą ustawą przyjętą po zmianie ustroju w 1989 r., regulującą zagadnienia zamówień publicznych, była ustawa z 10.06.1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 2002 r. poz. 664 ze zm.). Przyjęcie kolejnej – trzeciej już – ustawy w 2019 r. było podyktowane potrzebą dostosowania prawa do zmienionej sytuacji gospodarczej i prawnej. Jak wskazuje uzasadnienie projektu ustawy: „Celem opracowania nowej ustawy jest wprowadzenie nowych rozwiązań opartych na maksymalnej efektywności i przejrzystości udzielanych zamówień publicznych, uwzględniających jednocześnie rolę zamówień publicznych w kształtowaniu polityki państwa oraz potrzebę wsparcia rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, a także innowacyjnych, nowoczesnych produktów i usług. Konieczne stało się również zwiększenie przejrzystości i spójności regulacji w zakresie zamówień publicznych”. Zmiana podyktowana więc została głównie względami praktycznymi – skoro uczestnicy rynku zamówień publicznych nabyli już praktyki w stosowaniu samych procedur, przyszedł czas na realizację tzw. horyzontalnych celów zamówień publicznych, związanych z osiąganiem pozytywnych celów w sferze gospodarczej, np. uwzględnienie aspektów społecznych, środowiskowych czy innowacyjnych. Jednakże przepisy o zamówieniach publicznych zawsze w pierwszym rzędzie służą realizacji celów ekonomicznych oraz zapewnieniu przejrzystości (zapobiegania korupcji). Nie bez znaczenia jest również harmonizacja zamówień publicznych na poziomie Unii Europejskiej w celu zapewnienia jednolitego rynku.

2. Ustawa w znacznym stopniu bazuje na rozwiązaniach znanych poprzedniej regulacji, bez zmian co do istoty rozwiązań – jest aktem prawnym regulującym kompleksowo udzielanie zamówień publicznych przez zamawiających, system środków ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach zamówień publicznych. Na system zamówień publicznych składają się nie tylko regulacje ustawowe, lecz także przepisy kilkunastu rozporządzeń, dla których wydania ustawa przewiduje delegacje, oraz przepisy bezpośrednio obowiązującego w polskim systemie prawnym unijnego rozporządzenia (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.11.2002 r. w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) (Dz.Urz. WE L 340, s. 1) zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 213/2008 z 28.11.2007 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) oraz dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące procedur udzielania zamówień publicznych w zakresie zmiany CPV (Dz.Urz. UE L 74 z 2008 r., s. 1), wprowadzającego specjalną dla celów zamówień publicznych klasyfikację statystyczną, oraz rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 1986/2015 z 11.11.2015 r. ustanawiającego standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w dziedzinie zamówień publicznych i uchylającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 842/2011 (Dz.Urz. UE L 296, s. 1). Nie bez znaczenia jest też fakt obowiązywania dyrektyw wydanych przez organy Unii Europejskiej, które wprawdzie nie obowiązują bezpośrednio w polskim systemie prawnym, ale mają istotne znaczenie dla kształtu prawa krajowego, jego wykładni i stosowania w praktyce.

Prawo polskie uwzględnia przepisy następujących dyrektyw:

- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94, s. 65, ze zm.);
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z 26.02.2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94, s. 243, ze zm.);
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z 13.07.2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 216, s. 76, ze zm.);
- dyrektywy Rady 89/665/EWG z 21.12.1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.Urz. WE L 395, s. 33);
- dyrektywy Rady 92/13/EWG z 25.02.1992 r. koordynującej przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (Dz.Urz. WE L 76, s. 14).

Z zakresu *acquis communautaire* bezpośrednie zastosowanie w zakresie zamówień publicznych będą miały postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wśród których należy wymienić:

- art. 18, zawierający zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową;
- art. 28–37, dotyczące zasady swobodnego przepływu towarów i zakazu stosowania jakichkolwiek ograniczeń ilościowych w imporcie lub innych środków mających podobny skutek;
- art. 49–54, dotyczące prawa do prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium obcego państwa członkowskiego;
- art. 56–62, dotyczące swobodnego świadczenia usług w obrębie Wspólnoty.

3. Ustawa stanowi część prawa cywilnego, na co wskazuje odesłanie do stosowania przepisów Kodeksu cywilnego – do czynności wykonywanych przez zamawiającego i wykonawców postępowania o udzielenie zamówienia oraz do umów w sprawie zamówienia publicznego, gdy ustawa nie stanowi inaczej. W tym zakresie ustawa stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnych norm Kodeksu cywilnego. Należy jednak pamiętać o związkach ustawy z prawem administracyjnym, np. w zakresie nakładania kar przewidzianych w art. 619 i 620 p.z.p. stosowane będą przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Na usytuowanie ustawy w systemie prawa wpływają też ustawa z 27.08.2009 r. o finansach

publicznych oraz ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, która określa zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez osoby wydatkujące środki publiczne.

4. Ustawa została podzielona na działy tematyczne zawierające przepisy dotyczące procedur w zależności od wartości zamówienia i typu, jak też postanowienia wspólne. W dziale I zebrano przepisy składające się na część ogólną, w której określono podstawowe definicje, zakres podmiotowy i przedmiotowy stosowania przepisów, zasady udzielania zamówień, reguły szacowania wartości zamówienia, zasady komunikacji zamawiającego z wykonawcami oraz dokumentowanie przebiegu postępowania.

Dział II reguluje udzielanie zamówień klasycznych o wartości równej lub przekraczającej progi unijne i zawiera przepisy dotyczące przygotowania postępowania, kwalifikacji podmiotowej wykonawców oraz trybów udzielania zamówień i oceny ofert. Do przepisów tego działu odnoszą się przepisy pozostałych działów regulujących czynności zamawiającego w postępowaniach innych niż zamówienia klasyczne ponadprogowe. W dziale III uregulowano udzielanie zamówień klasycznych o mniejszej wartości, gdzie zakłada się zastosowanie odmiennych, uproszczonych procedur. Dział IV zawiera postanowienia o szczególnych instrumentach i procedurach w zamówieniach klasycznych, takich jak umowa ramowa, dynamiczny system zakupów, konkurs i zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi. Dział IV poświęcony został zamówieniom sektorowym, a dział V zamówieniom w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa. Dział VII zawiera odrębne regulacje dotyczące umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz jej wykonania. Zagadnienia związane z organami właściwymi w sprawach zamówień publicznych, a także kontrolą przestrzegania przepisów zamówień publicznych zostały umieszczone w dziale VIII. Niezwykle istotnej materii środków ochrony prawnej, tj. odwołaniom i skardze do sądu, poświęcono dział IX. Kolejny dział dotyczy pozasądowego rozwiązywania sporów z umów w sprawie zamówień publicznych. Dział XI reguluje zagadnienia kontroli zamówień publicznych wykonywanej przez Prezesa UZP i inne organy, a dział XII zawiera przepisy o karach pieniężnych za naruszenia przepisów ustawy.

5. Procedury udzielania zamówień są ściśle skorelowane z wartością zamówienia. W porządku prawnym Unii Europejskiej dyrektywy obligują państwa członkowskie do wprowadzenia zharmonizowanych regulacji określonych w nich progów – dość wysokich jak na warunki polskiej gospodarki. Jednak poniżej tych progów państwa związane są przepisami prawa pierwotnego, tj. przepisami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w których określono m.in. zasadę swobodnego przepływu towarów, usług i osób. Polska regulacja, śladem regulacji innych państw członkowskich, także różnicuje obowiązki zamawiającego w zależności od wartości zamówienia.

Próg, od którego istnieje obowiązek stosowania Prawa zamówień publicznych, określono na poziomie 130 000 zł dla zamówień klasycznych. Zamówienia o wartości niższej mogą



być udzielane przez zamawiających w dowolny sposób, przy czym zamawiających wydatkujących środki publiczne lub będących jednostkami sektora finansów publicznych będą obowiązywały odpowiednie przepisy o finansach publicznych, m.in. nakazujące wydatkowanie środków w sposób oszczędny, celowy, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów w stosunku do określonych nakładów. Dla wartości postępowania nieprzekraczającej progów unijnych udzielanie zamówień klasycznych jest możliwe przy zastosowaniu uproszczonej procedury opisanej w dziale III. Charakteryzuje się ona publikacją ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych udostępnianym na stronach portalu internetowego prowadzonego przez Urząd Zamówień Publicznych, uproszczonymi trybami udzielania zamówień, krótszymi terminami składania ofert.

W pełnej procedurze, tj. od wartości postępowania równej progom unijnym lub wyższej, obowiązują wszelkie wymagania wynikające z europejskiego prawa wtórnego – a więc konieczność publikacji ogłoszeń w oficjalnym publikatorze Unii Europejskiej (Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej), określone terminy składania ofert i wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, zastosowanie trybów udzielania zamówień jedynie przewidzianych w dyrektywach.

Specyfiką polskiej regulacji z zakresu zamówień publicznych jest wyróżnienie zamówień o znaczącej wartości, tj. równowartości w złotych 10 000 000 euro dla dostaw i usług oraz 20 000 000 euro dla robót budowlanych. Dla takich zamówień, jeżeli są współfinansowane ze środków UE, przewidziano m.in. obowiązkową przesłankę wykluczenia w art. 108 ust. 2 p.z.p., obowiązkową kontrolę postępowania przez Prezesa UZP.

## Art. 2. [Progi]

### 1. Przepisy ustawy stosuje się do udzielania:

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

### 2. (uchylony).

1. Zgodnie z definicją z art. 7 pkt 32 p.z.p. zamówieniem jest umowa odpłatna zawierana między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego przez niego wykonawcy dostaw, usług lub robót budowlanych (szerzej

Publikacja zawiera komentarz do ustawy – Prawo zamówień publicznych obowiązującej od 1.01.2021 r. Autorzy zwracają uwagę na nowe podejście do niektórych rozwiązań, zmierzające do zwiększenia efektywności i przejrzystości udzielanych zamówień oraz wprowadzania innowacyjnych, nowoczesnych produktów i usług. Omawiają również problemy, które pojawiły się w praktyce udzielania zamówień publicznych. W opracowaniu przedstawiono m.in.:

- zagadnienia przygotowania i prowadzenia procedur udzielania zamówień,
- środki ochrony prawnej,
- organy właściwe w sprawach zamówień publicznych.

W książce uwzględniono również zmiany wynikające z ustawy o zmianie ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, w tym regulacje dotyczące:

- postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości mniejszej niż progi unijne,
- umów w sprawie zamówienia publicznego,
- doprecyzowania zakresu kontroli,
- zawężenia katalogu przestępstw do czynów pozostających w związku z udzielaniem zamówień publicznych.

Komentarz ma na celu kompleksowe omówienie poszczególnych instytucji ustawowych, z uwzględnieniem postanowień aktów wykonawczych. Autorzy poruszyli zagadnienia teoretyczne oraz praktyczne, sięgnęli do dorobku doktryny, orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sądów powszechnych oraz Krajowej Izby Odwoławczej.

Książka jest przeznaczona dla zamawiających oraz wykonawców, a także dla adwokatów, radców prawnych, sędziów oraz kontrolujących postępowania. Będzie cenną lekturą dla aplikantów i wszystkich tych, którzy postanowili rozszerzyć wiedzę w zakresie zamówień publicznych.



9788382231175 W01P01

ISBN 978-83-8223-117-5



9 788382 231175

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL