

NUMER 2: RNC PO NOWEMU – CZY TO KONIEC RZETELNEGO BADANIA CENY?

WPROWADZENIE

W kolejnym numerze wakacyjnej edycji naszego newslettera PZP koncentrujemy się na planowanych istotnych zmianach w badaniu rażąco niskiej ceny oraz ciężaru dowodu w postępowaniach odwoławczych i skargowych.

NAJWAŻNIEJSZY KONTEKST

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (opublikowanym przez Rządowe Centrum Legislacji 2.06.2026 r., projekt UD409), głównym celem proponowanych zmian jest ograniczenie formalności oraz liczby sporów koncentrujących się nie na realnej możliwości wykonania zamówienia za oferowaną cenę, lecz na formalnym przebiegu procedury wyjaśniającej.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych podkreśla, że analiza orzecznictwa KIO z ostatnich lat wskazuje na rosnącą liczbę odwołań dotyczących rażąco niskiej ceny, w których zarzuty odnoszą się przede wszystkim do kwestii formalnych, a nie do istoty problemu, tj. rzeczywistej zdolności wykonawcy do należytego (zgodnego z wymaganiami zamawiającego) wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę.

BADANIE CZĘŚCI CENY

Projekt przewiduje usunięcie z art. 224 ust. 1 Pzp odniesienia do badania istotnych części składowych ceny lub kosztu, co w praktyce ograniczy zakres weryfikacji wyłącznie do ceny całkowitej oferty.

Zmiana ta istotnie zwiększa ryzyko stosowania agresywnych praktyk, tzw. „inżynierii cenowej”, polegających na sztucznym kształtowaniu wartości poszczególnych elementów składowych ceny w oderwaniu od ich rzeczywistej ekonomicznej wartości. W konsekwencji może to prowadzić do zniekształcenia konkurencji oraz utrudnić identyfikację ofert, które realnie nie gwarantują prawidłowego wykonania zamówienia.

Ryzyko to jest szczególnie wysokie w przypadku zastosowania wynagrodzenia kosztorysowego (obmiarowego), gdzie struktura ceny ma kluczowe znaczenie dla faktycznej realizacji zamówienia. W takich przypadkach ograniczenie kontroli jedynie do poziomu ceny całkowitej może znacząco osłabić efektywność mechanizmu badania rażąco niskiej ceny.

KONIEC PROGU 30%

Projekt zakłada uchylenie art. 224 ust. 2 Pzp, tj. przepisu przewidującego automatyczny obowiązek wezwania wykonawcy do wyjaśnień, gdy cena oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek VAT lub od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert (z wyjątkiem ofert złożonych po terminie, przez wykonawców z państw trzecich oraz ofert zawierających błąd w obliczeniu ceny).

W praktyce oznacza to istotną zmianę podejścia – próg 30% nie będzie już automatycznie uruchamiał obowiązku składania wyjaśnień. Kluczowe znaczenie zyska indywidualna ocena zamawiającego, czy zaoferowana cena lub koszt rzeczywiście budzą wątpliwości co do możliwości należytego wykonania zamówienia.



JASNE KRYTERIA ODRZUCENIA

Projekt przewiduje również doprecyzowanie art. 224 ust. 6 Pzp poprzez wskazanie wprost, że odrzucenie oferty jest możliwe nie tylko w przypadku braku złożenia wyjaśnień w terminie, lecz także wtedy, gdy przedstawione wyjaśnienia będą niewystarczające do uznania, że cena lub koszt nie mają charakteru rażąco niskiego.

Odrzucenie będzie również dopuszczalne w sytuacji, gdy analiza wyjaśnień prowadzi do wniosku, że zaoferowana cena lub koszt uniemożliwiają wykonanie zamówienia zgodnie z dokumentami zamówienia lub obowiązującymi przepisami prawa.

NOWE ZASADY CIĘŻARU DOWODU

Istotne zmiany obejmą także kwestie rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu odwoławczym i skargowym. Zakłada się odejście od obecnego modelu, tzw. odwróconego ciężaru dowodu jako zasady.

W przypadku odwołań dotyczących zaniechania odrzucenia oferty z rażąco niską ceną to odwołujący będzie musiał wykazać, że oferta zawiera rażąco niską cenę lub koszt. Analogiczny obowiązek będzie spoczywał na uczestniku postępowania odwoławczego przystępującym po stronie odwołującego.

Ustawodawca przewiduje jednak istotny wyjątek od tej zasady. W przypadku, gdy wyjaśnienia ceny lub inne informacje mające wpływ na wysokość ceny lub koszt zostały zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa lub podlegają ochronie na podstawie odrębnych przepisów, ciężar dowodu nadal będzie spoczywał na:

- wykonawcy, który złożył ofertę – jeżeli jest uczestnikiem postępowania przed KIO
- zamawiającym – gdy wykonawca, który złożył ofertę nie jest uczestnikiem postępowania przed KIO.

Analogiczne rozwiązanie przewidziano w postępowaniu skargowym przed Sądem Zamówień Publicznych. Co do zasady ciężar wykazania rażąco niskiej ceny lub kosztu będzie obciążał skarżącego, z zastrzeżeniem powyższego wyjątku dotyczącego informacji objętych ochroną poufności jako tajemnica przedsiębiorstwa.

PODSUMOWANIE

Projektowane zmiany zakładają, że decyzja o przeprowadzeniu badania realności ceny powinna wynikać z rzeczywistych, obiektywnych wątpliwości zamawiającego co do rynkowego poziomu ceny, a nie wyłącznie z przekroczenia sztywnego progu określonego w Pzp.

Z perspektywy zamawiających oznacza to większą elastyczność działania, ale jednocześnie istotnie zwiększa zakres odpowiedzialności za prawidłową identyfikację przypadków wymagających weryfikacji ceny oraz odpowiednie uzasadnienie podejmowanych decyzji.

Jednocześnie poważne wątpliwości budzi wyłączenie z zakresu badania istotnych elementów składowych ceny lub kosztu. Takie rozwiązanie może sprzyjać stosowaniu praktyk „inżynierii cenowej”, polegających na manipulowaniu strukturą ceny ofertowej, co w konsekwencji może prowadzić do zakłócenia uczciwej konkurencji oraz utrudniać skuteczną identyfikację ofert nierealistycznych ekonomicznie.

r.pr. Martyna Wójcik-Szydelko
apl. radc. Mateusz Jakubiszyn

Wrocław, 29.06.2026 r.

SDZLEGAL Schindhelm

Kancelaria Prawna
Schampera, Dubis, Zajac i Wspólnicy
ul. Kazimierza Wielkiego 3
50-077 Wrocław
tel.: +48 71 326 51 40
e-mail: martyna.wojcik-szydelko@sdzlegal.pl
e-mail: wroclaw@sdzlegal.pl
pl.schindhelm.com