

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Mateusz Winiarz



Wolters Kluwer

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Mateusz Winiarz

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2025

Stan prawny na 15 kwietnia 2025 r.

Recenzent

Dr hab. Włodzimierz Dzierżanowski

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

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.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-410-8

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	19
Wstęp	21
Rozdział I	
System zamówień publicznych.....	25
1. Źródła prawa	25
2. Zamówienie publiczne – pojęcie i rodzaje.....	28
3. System zamówień publicznych.....	37
4. Podmioty systemu zamówień publicznych.....	40
4.1. Pojęcie zamawiającego.....	40
4.2. Zamawiający publiczni.....	41
4.3. Zamawiający sektorowi	44
4.4. Zamawiający subsydiowani	47
4.5. Podmioty wspierające	47
4.6. Wykonawcy	48
4.7. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych.....	49
4.8. Krajowa Izba Odwoławcza	52
4.9. Rada Zamówień Publicznych	54
4.10. Urząd Zamówień Publicznych	54
4.11. Minister właściwy do spraw gospodarki	55
4.12. Podmioty uprawnione do kontrolowania zamówień publicznych	55
4.13. Komitet do spraw Kontroli w Zamówieniach Publicznych	56
5. Cele i funkcje systemu zamówień publicznych.....	57

6. Zasady udzielania zamówień publicznych.....	72
6.1. Istota zasad udzielania zamówień publicznych	72
6.2. Zasada uczciwej konkurencji.....	73
6.3. Zasada równego traktowania wykonawców.....	78
6.4. Zasada przejrzystości.....	81
6.5. Zasada proporcjonalności	82
6.6. Zasada efektywności zamówień.....	83
6.7. Zasada udzielania zamówienia wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.....	85
6.8. Zasada bezstronności i obiektywizmu	88
6.9. Zasada jawności postępowania	89
6.10. Zasada pisemności postępowania.....	90
6.11. Zasada języka polskiego	91
7. Pojęcie i charakter prawny postępowania o udzielenie zamówienia publicznego	92
8. Udzielenie zamówienia jako czynność z zakresu gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych.....	98

Rozdział II

Organizacja udzielania zamówień u zamawiającego.....	103
1. Podmioty przygotowujące i prowadzące postępowanie	103
2. Pomocnicze działania zakupowe	104
3. Centralizacja zamówień	105
4. Odpowiedzialność za wykonanie obowiązków ustanowionych w Prawie zamówień publicznych	114
5. Osoby odpowiedzialne.....	115
6. Zakres odpowiedzialności.....	116
7. Specyfika komisji przetargowej.....	117
8. Zadania komisji przetargowej	119
9. Organizacja pracy komisji przetargowej.....	120
10. Biegli.....	121
11. Bezstronność i obiektywizm.....	121
12. Szczególne instrumenty i procedury w zakresie zamówień klasycznych	124

Rozdział III

Przedmiot zamówienia.....	127
1. Istota przedmiotu zamówienia.....	127
2. Uzasadnione potrzeby zamawiającego a opis przedmiotu zamówienia.....	130
3. Zakaz podziału zamówienia.....	137
4. Zamówienie udzielane w częściach a oferty częściowe.....	138
5. Ogólne zasady opisu przedmiotu zamówienia	140
6. Sposoby opisywania przedmiotu zamówienia.....	145
7. Szczególne przypadki opisu przedmiotu zamówienia.....	147

Rozdział IV

Wartość zamówienia	151
1. Ustalenie wartości zamówienia.....	151
2. Szczególne zasady ustalania wartości zamówienia	155
2.1. Wartość zamówienia udzielanego w częściach.....	155
2.2. Wartość zamówienia na roboty budowlane	156
2.3. Wartość zamówienia na usługi lub dostawy powtarzające się lub podlegające wznowieniu	157
3. Wartość zamówienia a plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych.....	158

Rozdział V

Obowiązki formalne zamawiającego.....	161
1. Analiza potrzeb zamawiającego.....	161
2. Zaangażowanie wykonawcy przed wszczęciem postępowania	162
3. Uprzywilejowana pozycja zaangażowanych wcześniej wykonawców	164
4. Komunikacja pomiędzy zamawiającym a wykonawcami...	165
4.1. Komunikacja w postępowaniu o udzielenie zamówienia i w konkursie.....	165
4.2. Komunikacja elektroniczna	166
4.3. Wyjątki od obowiązku komunikacji elektronicznej	169
5. Dokumentowanie postępowania.....	171
5.1. Obowiązek sporządzenia protokołu.....	171
5.2. Treść protokołu.....	171

5.3. Przechowywanie protokołu	175
5.4. Udostępnianie protokołu	176

Rozdział VI

Tryby udzielania zamówień.....	179
1. Postępowanie o udzielenie zamówienia a tryb udzielenia zamówienia.....	179
2. Zasady wyboru trybu.....	180
3. Tryb jako sformalizowana procedura	183
4. Tryby udzielania zamówień klasycznych.....	184
4.1. Katalog trybów.....	184
4.2. Specyfikacja warunków zamówienia a opis potrzeb i wymagań	185
4.3. Udostępnianie SWZ i OPiW	187
4.4. Wyjaśnienia SWZ i OPiW	190
4.5. Zmiany treści SWZ i OPiW	193
4.6. Terminy składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu	196
4.7. Przetarg nieograniczony	199
4.7.1. Definicja	199
4.7.2. Procedura	199
4.7.3. Procedura odwrócona	200
4.7.4. Treść SWZ.....	202
4.8. Przetarg ograniczony.....	205
4.8.1. Definicja	205
4.8.2. Procedura.....	205
4.8.3. Treść SWZ oraz zaproszenia do składania ofert ...	208
4.9. Negocjacje z ogłoszeniem.....	212
4.9.1. Definicja	212
4.9.2. Przesłanki	213
4.9.3. Procedura	215
4.9.4. Treść OPiW, SWZ oraz zaproszeń do składania ofert	225
5. Dialog konkurencyjny	234
5.1. Definicja.....	234
5.2. Przesłanki	234
5.3. Procedura.....	235

5.3.1. Specyfika dialogu konkurencyjnego.....	235
5.3.2. Procedura pełna	235
5.3.3. Procedura bez ogłoszenia	236
5.3.4. Nagrody	238
5.3.5. Kryteria oceny ofert.....	238
5.3.6. Ulepszanie ofert	239
5.3.7. Ograniczenie liczby wykonawców w postępowaniu	240
5.3.8. Dialog	241
5.4. Treść OPIW, SWZ oraz zaproszeń kierowanych do wykonawców	241
6. Partnerstwo innowacyjne.....	250
6.1. Definicja.....	250
6.2. Przesłanki	251
6.3. Procedura.....	253
6.3.1. Etapy partnerstwa innowacyjnego.....	253
6.3.2. Podobieństwo do negocjacji z ogłoszeniem	255
6.3.3. Partnerstwo z kilkoma partnerami.....	256
6.3.4. Obligatoryjne warunki udziału w postępowaniu	257
6.3.5. Obligatoryjne kryteria jakościowe	258
6.3.6. Obligatoryjne treści umowy.....	258
6.3.7. Struktura i cele partnerstwa innowacyjnego.....	259
6.4. Treść OPIW oraz zaproszeń do składania ofert	260
6.4.1. OPIW	260
6.4.2. Zaproszenie do składania ofert wstępnych	264
6.4.3. OPIW po negocjacjach	265
6.4.4. Zaproszenie do składania ofert.....	268
7. Negocjacje bez ogłoszenia	269
7.1. Definicja.....	269
7.2. Przesłanki	269
7.2.1. Nieskuteczne postępowanie	269
7.2.2. Nagroda w konkursie	271
7.2.3. Rzeczy wytwarzane wyłącznie w celach badawczych, doświadczalnych, naukowych lub rozwojowych.....	272
7.2.4. Pilna potrzeba udzielenia zamówienia	273

7.2.5. Procedura	274
7.2.6. Ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy	274
7.2.7. Wykonawcy zaproszeni do negocjacji.....	275
7.2.8. Negocjacje	276
7.2.9. Treść zaproszenia do negocjacji, zaproszenia do składania ofert oraz SWZ.....	276
8. Zamówienie z wolnej ręki	279
8.1. Definicja.....	279
8.2. Przesłanki	279
8.2.1. Monopol z przyczyn technicznych.....	279
8.2.2. Monopol wynikający z praw wyłącznych.....	281
8.2.3. Działalność twórcza i artystyczna.....	282
8.2.4. Rzeczy wytwarzane wyłącznie w celach badawczych, doświadczalnych, naukowych lub rozwojowych.....	283
8.2.5. Nagroda w konkursie	284
8.2.6. Natychmiastowe wykonanie zamówienia.....	284
8.2.7. Nieskuteczne postępowanie	287
8.2.8. Powtórzenie podobnych usług lub robót budowlanych.....	287
8.2.9. Dodatkowe dostawy	289
8.2.10. Szczególnie korzystne warunki	291
8.2.11. Giełda towarowa	291
8.2.12. Zamówienia in-house.....	292
8.2.13. Współpraca międzyinstytucjonalna	300
8.2.14. Procedura	301
8.2.15. Szczególne obowiązki w zamówieniach in- -house.....	303
8.2.16. Ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy	304
8.2.17. Wykonawca zaproszony do negocjacji.....	304
8.2.18. Negocjacje	305
8.2.19. Treść zaproszenia do negocjacji.....	305
9. Tryb podstawowy	306
9.1. Specyfika trybu podstawowego	306
9.2. Procedura w wariantcie 1	307
9.3. Procedura w wariantcie 2	308
9.4. Procedura w wariantcie 3	311

9.5. Wykonawcy w postępowaniu prowadzonym w trybie podstawowym	313
9.6. Negocjacje w trybie podstawowym	314
9.7. SWZ, OPiW, zaproszenia	315
9.7.1. Wariant 1 i 2	315
9.7.2. Wariant 3.....	318
10. Pozostałe tryby dla zamówień klasycznych o wartości mniejszej niż progi unijne	326
10.1. Zastosowanie przepisów właściwych dla zamówień klasycznych o wartości równej lub przekraczającej progi unijne	326
10.2. Partnerstwo innowacyjne.....	326
10.3. Negocjacje bez ogłoszenia	327
10.4. Zamówienie z wolnej ręki.....	328

Rozdział VII

Badanie i ocena ofert.....	331
1. Pojęcie oferty	331
2. Forma oferty	332
3. Oferty wariantowe.....	333
4. Termin składania ofert	334
5. Termin związania ofertą.....	334
6. Wadium.....	337
6.1. Istota wadium.....	337
6.2. Kwota wadium	338
6.3. Ciągłość zabezpieczenia wadialnego	339
6.4. Forma wadium.....	340
6.5. Zwrot wadium.....	341
6.6. Zatrzymanie wadium.....	343
7. Otwarcie ofert	345
8. Kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia.....	346
9. Istota badania i oceny ofert	349
10. Wyjaśnienia.....	350
11. Poprawianie omyłek w ofertach	351
11.1. Obowiązek zamawiającego.....	351
11.2. Omyłki oczywiste	352
11.3. Inne omyłki.....	354

12. Problem ceny rażąco niskiej	357
13. Obowiązek podatkowy zamawiającego	365
14. Odrzucenie ofert.....	367
14.1. Obowiązek zamawiającego	367
14.2. Przesłanki odrzucenia ofert.....	367
14.2.1. Upływ terminu składania ofert.....	367
14.2.2. Przesłanki o charakterze podmiotowym	368
14.2.3. Niezgodność z przepisami ustawy.....	369
14.2.4. Nieważność na podstawie innych przepisów ...	370
14.2.5. Niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia	370
14.2.6. Przyczyny techniczne	372
14.2.7. Czyn nieuczciwej konkurencji	373
14.2.8. Rażąco niska cena	374
14.2.9. Brak zaproszenia	374
14.2.10. Błędy w obliczeniu ceny	375
14.2.11. Brak zgody na poprawienie omyłki.....	376
14.2.12. Brak zgody na przedłużenie terminu związania ofertą	377
14.2.13. Brak zgody na wybór oferty po upływie terminu związania ofertą	377
14.2.14. Brak wadium.....	378
14.2.15. Niezłożenie oferty wariantowej.....	378
14.2.16. Względny bezpieczeństwa publicznego.....	379
14.2.17. Niepożądane urządzenia informatyczne.....	380
14.2.18. Zaniechanie wizji lokalnej.....	380

Rozdział VIII

Kwalifikacja podmiotowa wykonawców	383
1. Istota kwalifikacji podmiotowej	383
2. Wykluczenie wykonawcy	385
2.1. Charakter wykluczenia.....	385
2.2. Obligatoryjne przesłanki wykluczenia.....	386
2.3. Fakultatywne przesłanki wykluczenia.....	388
2.4. Okres wykluczenia	390
2.5. Samooczyszczenie	391
3. Warunki udziału w postępowaniu.....	394

3.1. Charakter warunków udziału w postępowaniu	394
3.2. Zdolność do występowania w obrocie gospodarczym...	395
3.3. Uprawnienia do prowadzenia określonej działalności ...	396
3.4. Sytuacja ekonomiczna lub finansowa.....	396
3.5. Zdolność techniczna lub zawodowa	399
3.6. Ustalanie warunków udziału w postępowaniu.....	400
3.7. Korzystanie z potencjału podmiotów trzecich	402

Rozdział IX

Środki dowodowe składane przez wykonawców	405
1. Istota przedmiotowych i podmiotowych środków dowodowych.....	405
2. Podmiotowe środki dowodowe	406
2.1. Oświadczenie wykonawcy.....	406
2.2. Możliwość żądania podmiotowych środków dowodowych	408
2.3. Złożenie podmiotowych środków dowodowych	409
2.4. Uzupełnienie oświadczenia i podmiotowych środków dowodowych	411
2.5. Wyjaśnienia oświadczenia i podmiotowych środków dowodowych	412
3. Przedmiotowe środki dowodowe.....	413
3.1. Możliwość żądania przedmiotowych środków dowodowych	413
3.1.1. Katalog przedmiotowych środków dowodowych.....	413
3.1.2. Etykiety	413
3.1.3. Certyfikaty.....	415
3.1.4. Inne przedmiotowe środki dowodowe	416
3.2. Składanie przedmiotowych środków dowodowych.....	418

Rozdział X

Wybór najkorzystniejszej oferty.....	419
1. Istota oferty najkorzystniejszej	419
2. Kryteria oceny ofert	420
2.1. Istota kryteriów oceny ofert.....	420
2.2. Rodzaje kryteriów	420

2.3. Związek z przedmiotem zamówienia.....	424
2.4. Opis kryteriów	424
2.5. Zakres swobody zamawiającego przy ustalaniu kryteriów oceny ofert.....	425
2.6. Realność kryteriów oceny ofert.....	427
2.7. Właściwości wykonawcy	428
2.8. Ograniczenie zastosowania kryterium ceny	429
2.9. Wagi kryteriów	432
3. Aukcja elektroniczna.....	433
3.1. Istota i przesłanki aukcji elektronicznej.....	433
3.2. Sposób przeprowadzenia aukcji elektronicznej	435
4. Dokonanie wyboru.....	438
5. Obowiązek informacyjny	441

Rozdział XI

Zakończenie postępowania o udzielenie zamówienia	443
1. Sposoby zakończenia postępowania.....	443
2. Zakończenie postępowania zawarciem umowy.....	444
3. Zakończenie postępowania unieważnieniem	446
3.1. Charakter prawny unieważnienia postępowania	446
3.2. Przesłanki unieważnienia postępowania – charakter i rodzaje.....	446
3.3. Obligatoryjne przesłanki unieważnienia.....	447
3.3.1. Brak oferty lub wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu	447
3.3.2. Brak możliwości sfinansowania zamówienia	448
3.3.3. Brak możliwości wyboru oferty najkorzystniejszej.....	450
3.3.4. Istotna zmiana okoliczności.....	450
3.3.5. Niemożliwa do usunięcia wada postępowania...	451
3.3.6. Niepodpisanie umowy z przyczyn obciążających wykonawcę	452
3.3.7. Nieskuteczne negocjacje w trybie z wolnej ręki ...	453
3.4. Fakultatywne przesłanki unieważnienia.....	454
3.4.1. Niezasadność prowadzenia postępowania.....	454
3.4.2. Nieprzyznanie środków publicznych.....	455
3.4.3. Brak oczekiwanego poziomu konkurencyjności...	456

4. Obowiązki informacyjne związane z zakończeniem postępowania	457
--	-----

Rozdział XII

Umowa w sprawie zamówienia publicznego	459
1. Charakter i forma umowy.....	459
2. Niedozwolone klauzule umowne	463
3. Obowiązkowe postanowienia umowy.....	464
4. Waloryzacja wynagrodzenia wykonawcy.....	468
5. Opcja	473
6. Szczególne regulacje dotyczące wynagrodzenia wykonawcy	478
7. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy.....	481
8. Zmiana umowy.....	484
9. Odstąpienie od umowy oraz jej unieważnienie	489
10. Podwykonawstwo.....	494

Rozdział XIII

Środki ochrony prawnej	503
1. Specyfika środków ochrony prawnej.....	503
1.1. Pojęcie środków ochrony prawnej	503
1.2. Podmioty uprawnione do skorzystania ze środków ochrony prawnej.....	504
1.3. Materialnoprawne przesłanki dopuszczalności środka ochrony prawnej.....	505
2. Odwołanie jako środek ochrony prawnej	507
2.1. Zasady ogólne postępowania odwoławczego	507
2.2. Przedmiot odwołania.....	510
2.3. Wniesienie odwołania.....	511
2.4. Termin na wniesienie odwołania	513
2.5. Treść odwołania.....	516
2.6. Konsekwencje braków formalnych odwołania	518
2.7. Odpowiedź na odwołanie.....	519
2.8. Przystąpienie do postępowania odwoławczego	520
2.9. Rozpoznanie odwołania	521
2.10. Przesłanki odrzucenia odwołania	524
2.11. Organizacja posiedzeń i rozpraw.....	526

2.12. Przebieg posiedzenia	526
2.13. Przebieg rozprawy	528
2.14. Dowody w postępowaniu odwoławczym	531
2.15. Orzeczenia KIO	534
2.16. Uwzględnienie lub oddalenie odwołania – wyrok KIO	535
2.17. Postanowienia KIO	537
2.18. Koszty postępowania odwoławczego	539
3. Postępowanie skargowe	540
3.1. Przedmiot skargi	540
3.2. Podmioty uprawnione do wniesienia skargi	541
3.3. Warunki formalne skargi	542
3.4. Rozpoznanie skargi	544
3.5. Skarga kasacyjna	546

Rozdział XIV

Pozasądowe rozwiązywanie sporów	549
1. Istota pozasądowego rozwiązywania sporów w zamówieniach publicznych	549
2. Przesłanki zastosowania pozasądowego rozwiązywania sporów	551
3. Rola Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej RP	553

Rozdział XV

Kontrola zamówień publicznych	555
1. Pojęcie kontroli udzielania zamówień publicznych	555
2. Kontrola jako element systemu zamówień publicznych	557
3. Organy kontroli według Prawa zamówień publicznych	559
4. Zamówienia publiczne jako przedmiot kontroli	560
5. Kryteria kontroli	562
6. Współpraca organów kontroli	563
6.1. Przesłanki współpracy organów kontroli	563
6.2. Formy współpracy organów kontroli	564
7. Instrumenty racjonalizacji kontroli zamówień publicznych	568
7.1. Analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa	569
7.2. Kwestionariusz kontroli	570

8. Kontrola przeprowadzana przez Prezesa UZP	571
8.1. Miejsce przeprowadzania kontroli.....	571
8.2. Bezstronność kontroli.....	572
8.3. Kontrola doraźna.....	573
8.4. Kontrola uprzednia	576
8.5. Zastrzeżenia od wyniku kontroli.....	579
8.6. Czynności kontrolne.....	580
8.7. Skutki stwierdzenia nieprawidłowości w kontrolowanym postępowaniu.....	582

Rozdział XVI

Odpowiedzialność za naruszenie przepisów Prawa

zamówień publicznych.....	583
1. Odpowiedzialność za nieprawidłowości w systemie zamówień publicznych	583
2. Kary wymierzane przez Prezesa UZP	585
2.1. Zakres podmiotowy	585
2.2. Zakres przedmiotowy	586
2.3. Wysokość i sposób nałożenia kary	588
3. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.....	589
3.1. Specyfika odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	589
3.2. Organy właściwe w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	591
3.3. Zakres podmiotowy	593
3.4. Zakres przedmiotowy	601
3.5. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych...	604

Bibliografia.....	607
--------------------------	------------

WSTĘP

Szeroko rozumiane zamówienia publiczne cieszą się coraz większym zainteresowaniem. Nie jest to dziwne, jeśli weźmie się pod uwagę choćby liczbę podmiotów systemu zamówień publicznych czy kwoty i charakter środków finansowych, jakie są wydawane w następstwie przeprowadzanych postępowań. Różne mogą być powody tego zainteresowania, cieszy jednak najbardziej ten wywodzący się z potrzeby profesjonalizacji działań zauważanej coraz powszechniej wśród bezpośrednich uczestników procesów zamówieniowych (zamawiający i wykonawcy), podmiotów kontrolujących, świadczących pomoc prawną czy doradztwo.

Ta potrzeba podnoszenia poziomu wiedzy w zakresie zamówień publicznych realizowana jest często w formie studiów stacjonarnych, niestacjonarnych oraz podyplomowych. To właśnie studenci, z którymi miałem od lat okazję spotykać się w salach wykładowych (ostatnio też online), stanowią źródło inspiracji dla powstania niniejszej publikacji. Chodzi tu zarówno o wyrażenie artykułowanie samej potrzeby jej powstania, jak i oczekiwanych elementów treści. Mam nadzieję, że uda mi się spełnić te oczekiwania przynajmniej w minimalnym zakresie.

Umożliwienie zdobycia lub usystematyzowania konkretnej wiedzy miałem na uwadze, decydując się na omawianie rzadko stosowanych trybów udzielania zamówień oraz rozbudowanie części dotyczących procedur i dokumentów zamówienia związanych z poszczególnymi trybami. Muszę przyznać, że wątpliwości w tym zakresie zgłaszali już niektórzy z pierwszych czytelników maszynopisu, którym jestem bardzo wdzięczny za nieocenioną pomoc, w tym zakresie postanowiłem jednak podejść do tematu niestandardowo. Chodziło mi po pierwsze o to, żeby

wesprzeć wszystkich przyswajających materię zamówień publicznych, niezależnie od poziomu zaawansowania, poprzez rozszyfrowanie odniesień zawartych w treści Prawa zamówień publicznych. Po drugie zaś, nie mam pewności, czy aby unikanie przez zamawiających trybów innych niż najpopularniejsze nie wynika w jakiejś części z ich niezajomości. Wydaje mi się, że wartością rekompensującą podjęty wysiłek związany z zapoznaniem się z regulacjami kształtującymi te tryby jest już świadoma rezygnacja z ich stosowania w miejsce takiej decyzji podejmowanej w wyniku braku wiedzy.

Nie oddaję jednak w Państwa ręce typowego podręcznika. Została tu zawarta oczywiście duża porcja wiedzy praktycznej, jednak moim celem nie było wyłącznie przedstawienie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, w szczególności praw i obowiązków zamawiających i wykonawców oraz sposobów ich realizacji. Uważałem za konieczne zaprezentowanie aktualnego dorobku naukowego w zakresie umożliwiającym zrozumienie pryncypiów i celów funkcjonowania systemu zamówień publicznych. Sprowadzenie rozważań dotyczących zamówień publicznych do procedury udzielania zamówień generuje ryzyko postrzegania wielu instytucji i instrumentów właściwych dla systemu jedynie jako biurokratyczne formalizmy.

Zaprezentowane tu szersze spojrzenie obejmuje również uwzględnienie specyfiki gospodarowania środkami publicznymi, a także szczególnych cech jednostek samorządu terytorialnego jako zamawiających – podmiotów systemu zamówień publicznych. Tak mało powszechna znajomość wzajemnych relacji pomiędzy systemami zamówień publicznych i finansów publicznych jest kluczowa dla efektywności wydatkowania środków publicznych w wyniku realizacji umowy w sprawie zamówienia publicznego. Położenie nacisku na te relacje powoduje, że rozważania skupiają się przedmiotowo na zamówieniach klasycznych, a podmiotowo – na zamawiających publicznych. Dlatego też zostały pomięte zamówienia sektorowe (dział V Prawa zamówień publicznych) i zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa (dział VI Prawa zamówień publicznych) oraz ograniczone informacje o szczególnych instrumentach i procedurach w zakresie zamówień klasycznych (dział IV Prawa zamówień publicznych).

Treści, które przedstawiam tu Czytelnikom, stanowią próbę podsumowania i scalenia doświadczeń o charakterze naukowym i praktycznym zebranych na przestrzeni ponad dwudziestu pięciu lat mojego funkcjonowania w różnych rolach w systemie zamówień publicznych. Mam nadzieję, że będą one pomocne początkującym w zgłębianiu zawłości tego systemu, a zaawansowanym – w usystematyzowaniu wiedzy. Jestem przekonany, że byłoby to również satysfakcjonujące dla tych wszystkich, którzy nie żałowali czasu na dyskusje ze mną na temat zamówień publicznych i zapewne znajdą tu echa swoich poglądów. Dziękuję Wam wszystkim!

Dziękuję serdecznie moim Najbliższym – Kasi, Julii i Ewie. Bez ich cierpliwości i akceptacji nie tylko tej książki by nie było.

Kraków, 15 kwietnia 2025 r.

Autor

Rozdział I

SYSTEM ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

1. Źródła prawa

Zamówienia publiczne w Polsce uregulowane są zasadniczo w ustawie – Prawo zamówień publicznych i aktach wykonawczych do tej ustawy. Prawo zamówień publicznych określa przede wszystkim:

- 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.

Treść Prawa zamówień publicznych jest ustalona w konsekwencji implementacji treści tzw. dyrektyw zamówieniowych:

- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE¹, tzw. „dyrektywa klasyczna”,
- 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/WE², tzw. „dyrektywa sektorowa”,
- 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 zmieniającej dyrektywę 2004/17/WE i 2004/18/WE³, tzw. „dyrektywa obronna”,
- dyrektywy 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 budowlane⁴, tzw. „dyrektywa odwoławcza klasyczna”,
- dyrektywy 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 telekomunikacji⁵, tzw. „dyrektywa odwoławcza sektorowa”.

W Prawie zamówień publicznych i rozporządzeniach wykonawczych zaimplementowano treść wszystkich tych dyrektyw.

Dyrektywy zamówieniowe jako akty prawa UE o tzw. skutku pośrednim mają swoją specyfikę wynikającą z tego, że spora część ich przepisów ma

¹ Dz.Urz. UE L 94, s. 65, ze zm.

² Dz.Urz. UE L 94, s. 243, ze zm.

³ Dz.Urz. UE L 216, s. 76, ze zm.

⁴ Dz.Urz. UE L 395, s. 33, ze zm.

⁵ Dz.Urz. UE L 76, s. 14, ze zm.

charakter proceduralny i jest bardzo szczegółowa. Dlatego też w znacznej części implementacja przepisów dyrektyw polegała na przeniesieniu ich treści do polskich przepisów. Dotyczy to oczywiście zakresu podlegającego regulacji dyrektyw. Chodzi przede wszystkim o zamówienia, których wartość jest równa lub przekracza progi unijne.

W odniesieniu do zamówień, których wartość jest mniejsza niż progi unijne, przepisy dyrektyw zamówieniowych nie mają zastosowania, jednak polski ustawodawca zdecydował się na dość rygorystyczne uregulowanie również tej materii, w wielu miejscach odsyłając wprost do stosowania przepisów właściwych dla zamówień unijnych. Dotyczy to w szczególności stosowania środków ochrony prawnej w stosunku do wszystkich zamówień podlegających regulacji Prawa zamówień publicznych.

Regulacja Prawa zamówień publicznych nie jest jednak zupełna. W innych ustawach – poza przepisami Prawa zamówień publicznych – regulowane są zarówno zamówienia o specyficznych cechach, jak i szczególne wyłączenia obowiązku stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych. Istnieją zamówienia publiczne, które są uregulowane w przepisach innych ustaw. Przykładowo, zamówienia, których przedmiotem są dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej, w stosunku do których wyłączony jest obowiązek stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych, a ich wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych i nie przekracza progów unijnych, udzielane są według procedury ustalonej na podstawie art. 37a i n. ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁶. Inny przykład wynika z przepisów ustawy działalności leczniczej⁷. Zgodnie z art. 26 tej ustawy podmiot leczniczy, który jest zamawiającym z rozumieniu przepisów Prawa zamówień publicznych, może udzielić zamówień na udzielanie w określonym zakresie świadczeń zdrowotnych, podmiotowi wykonującemu działalność leczniczą lub osobie legitymującej się nabyciem fachowych kwalifikacji do udzielania świadczeń zdrowotnych

⁶ Ustawa z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 87).

⁷ Ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2024 r. poz. 799 ze zm.).

w określonym zakresie lub określonej dziedzinie medycyny w trybie konkursu ofert.

Zdarzają się również przypadki wprowadzania w przepisach ustaw innych niż Prawo zamówień publicznych szczególnych rozwiązań dotyczących zamówień, polegające zwykle na podmiotowym lub przedmiotowym wyłączeniu obowiązku stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych. Przepisy te budzą zazwyczaj wątpliwości co do zgodności z przepisami dyrektyw zamówieniowych. Jako przykład można tu podać ustawę z 1.10.2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1473), która przewiduje wyłączenia w zakresie stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych związane z powodzią, która we wrześniu 2024 r. dotknęła południowo-zachodnie tereny Polski.

2. Zamówienie publiczne – pojęcie i rodzaje

Pojęcie „zamówienie” odnosi się do nabycia towarów i usług od podmiotu zewnętrznego i jego rozumienie bliskie jest pojęciu „zaopatrzenie”. Stąd „zamówienia publiczne” odnoszą się do nabywania przez podmioty publiczne wszelkich towarów i usług, których potrzebują do swojej działalności. Biorąc pod uwagę różnorodność funkcji nowoczesnej administracji, obejmuje to ogromny zakres przedmiotowy, podmiotowy i finansowy⁸.

Zamówienia publiczne to pojęcie zdefiniowane w Prawie zamówień publicznych, ale nie w sposób uwzględniający jego intuicyjne rozumienie. Zgodnie z art. 7 pkt 32 p.z.p. zamówienie publiczne to umowa odpłatna zawierana między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług.

⁸ Por. S. Arrowsmith, J. Linarelli, D. Wallace, *Regulation Public Procurement – National and International Perspectives*, The Hague 2000, s. 1.

Ustawowa definicja jest konsekwencją rozwiązań unijnych przyjętych w dyrektywie klasycznej. Według art. 2 ust. 1 pkt 5 dyrektywy klasycznej „zamówienia publiczne” oznaczają więc umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie pomiędzy co najmniej jednym wykonawcą a co najmniej jedną instytucją zamawiającą, których przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług. Pojęcie to należy jednak odczytywać w kontekście definicji zamówienia, które w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy klasycznej stanowi nabycie – w drodze zamówienia publicznego – robót budowlanych, dostaw lub usług przez co najmniej jedną instytucję zamawiającą od wykonawców wybranych przez te instytucje zamawiające, niezależnie od tego, czy roboty budowlane, dostawy lub usługi przeznaczone są do celów publicznych. Przy uwzględnieniu zatem art. 1 ust. 1 dyrektywy klasycznej, uznać należy, że przedmiotem regulacji tej dyrektywy są procedury nabywania robót budowlanych, dostaw lub usług. Zgodnie więc z rozumieniem dyrektywy klasycznej zamówienie publiczne stanowi sposób nabycia robót budowlanych, dostaw lub usług.

Polski ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „zamówienie” (na podstawie art. 1 p.z.p. zamówieniami nazywa się zamówienia publiczne), porzeczając na zgodnym z dyrektywą klasyczną określeniu zamówienia publicznego jako umowy o pewnych cechach. Nie ma tu wątpliwości co do zaangażowania co najmniej dwóch stron. Do zawarcia umowy dochodzi w wyniku złożenia przez strony zgodnych i niewadliwych oświadczeń woli. Odróżnia to umowy od jednostronnych czynności prawnych, jak i od uchwał. Umowy te pozostają kontraktami cywilnoprawnymi (obligacyjnymi), w pełni poddanyymi regulacji Kodeksu cywilnego⁹.

Z definicji zamówienia publicznego wynika wzajemność umowy¹⁰. Świadczenie wykonawcy polega na wykonaniu usług, robót budowlanych albo dostaw, a świadczenie zamawiającego, co do zasady i najczęściej, na ich opłaceniu. Uwzględnienie odpłatności zamówienia publicznego jako

⁹ R. Szostak, *Zakres i struktura prawa zamówień publicznych*, PZP 2013/4(39), s. 3.

¹⁰ Umowa odpowiada definicji umowy wzajemnej z art. 487 § 2 k.c. Obie jej strony zobowiązane są w taki sposób, że świadczenie jednej z nich ma być odpowiednikiem świadczenia drugiej.

Książka zawiera praktyczne informacje, które pozwolą przygotować i przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia lub wziąć w nim udział jako wykonawca. Szczegółowo opisuje procedurę udzielania zamówień publicznych – od organizacji udzielania zamówień po podpisanie umowy. Obejmuje m.in. takie zagadnienia, jak: określenie przedmiotu i wartości zamówienia, obowiązki formalne zamawiającego, tryby udzielania zamówień, badanie i ocena ofert, kwalifikacja podmiotowa wykonawców, środki dowodowe składane przez wykonawców, wybór najkorzystniejszej oferty, podpisanie umowy i zakończenie postępowania.

Publikacja wyjaśnia zasady oraz instrumenty dostępne dla zamawiających, a także porusza kwestie środków ochrony prawnej i pozasądowego rozstrzygania sporów, kontroli zamówień publicznych i odpowiedzialności za naruszenie przepisów. Szczególną uwagę zwrócono na specyfikę udzielania zamówień publicznych przez jednostki sektora finansów publicznych.

Książka przeznaczona jest dla pracowników administracji publicznej zajmujących się zamówieniami publicznymi na każdym etapie realizacji zamówienia publicznego, a także adwokatów, radców prawnych, przedsiębiorców i przedstawicieli nauki.

Mateusz Winiarz – doktor nauk prawnych, pracownik naukowo-dydaktyczny Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego i Polityki Gospodarczej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; związany zawodowo z problematyką zamówień publicznych od ponad 25 lat. Pierwsze doświadczenia zdobywał, pracując dla zamawiających. Później zajmował się kontrolą finansów publicznych i zamówień publicznych, w tym w Urzędzie Zamówień Publicznych. Orzekał również jako arbiter w zespołach arbitrów, a także jako przewodniczący i członek komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.



9788383904108 W01P01

ISBN 978-83-8390-410-8



9 788383 904108

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: +48 801 044 545

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 149 ZŁ (W TYM 5% VAT)