



Prawo
Oświatowe

Prawo oświatowe w pytaniach i odpowiedziach

zamówienia publiczne

wyboru dokonał
Krzysztof Puchacz



ABC

a Wolters Kluwer business

Prawo oświatowe w pytaniach i odpowiedziach

zamówienia publiczne

wyboru dokonał
Krzysztof Puchacz

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



ABC

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2013

Stan prawny na 28 maja 2013 r.

Wydawca serii
Elżbieta Piotrowska-Albin

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Ewa Wysocka

Opracowanie redakcyjne
Anna Łubińska-Bujak

Łamanie
Just Luk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumieł, Krystyna Szych

Autorzy odpowiedzi na pytania:
(cyfry rzymskie oznaczają numery rozdziałów,
cyfry arabskie odnoszą się do numerów pytań)

Alicja Brzezińska – I.3, II.7, II.10, III.3

Magdalena Fota – II.4, II.6, II.12, II.13, III.2, IV.5, IV.6

Marta Handzlik – II.5

Renata Niemiec – IV.4

Agata Piszko – I.2, II.3, II.14, III.1, IV.8

Krzysztof Puchacz – I.1, II.1, II.2, II.11, II.15, III.4–III.10, IV.1–IV.3, IV.7, IV.9–IV.22, V.1, V.2

Magdalena Sender – II.8, II.9

Autorem komentarzy do poszczególnych rozdziałów jest Krzysztof Puchacz

© Copyright by Wolters Kluwer Polska SA, 2013

ISBN 978-83-264-4392-3

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska SA

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	9
Rozdział I	
Organizacja zamówień publicznych w jednostkach oświatowych	11
Komentarz	11
Pytania i odpowiedzi	15
Rozdział II	
Ustalanie wartości zamówienia	19
Komentarz	19
Pytania i odpowiedzi	28
Rozdział III	
Wybór trybu zamówienia publicznego	44
Komentarz	44
Pytania i odpowiedzi	52
Rozdział IV	
Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego	62
Komentarz	62
Pytania i odpowiedzi	63
Rozdział V	
Umowy o zamówienie publiczne	98
Komentarz	98
Pytania i odpowiedzi	99
Wykaz orzecznictwa	107
Bibliografia	109

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- p.z.p. – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 2342/2002 – rozporządzenie Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. WE L 357 z 31.12.2002, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 4, s. 145 z późn. zm.)
- r.r.d. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. poz. 231)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)
- u.n.d.f.p. – ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 168 z późn. zm.)
- u.z.n.k. – ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.)

2. Czasopisma i oficjalne publikatory

- Biul. NDFP – Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych
- Dz. U. – Dziennik Ustaw

Dz. Urz.	– Dziennik Urzędowy
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy. Seria A
Zb. Orz.	– Zbiór orzeczeń sądów wspólnotowych

3. Inne

ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
GKO	– Główna Komisja Orzekająca w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
KIO	– Krajowa Izba Odwoławcza przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
VAT	– podatek od towarów i usług (ang. <i>Value Added Tax</i>)
ZA	– Zespół Arbitrów przy Urzędzie Zamówień Publicznych

WSTĘP

W styczniu 2014 r. minie 10 lat od uchwalenia ustawy – Prawo zamówień publicznych. Przez ten czas ustawa ta, określająca sposób prowadzenia postępowania w celu wyboru wykonawcy zamówienia publicznego, zmieniała się wielokrotnie¹. Brak stałości legislacyjnej powodował i nadal powoduje wiele problemów interpretacyjnych związanych z jej stosowaniem. Publikacja, którą trzymają Państwo w rękach, jest próbą omówienia problemów występujących w jednostkach oświatowych w zakresie zamówień publicznych. Opracowana została na podstawie pytań zadawanych przez pracowników szkół, przedszkoli i innych placówek oraz odpowiedzi udzielanych przez ekspertów współpracujących z Wolters Kluwer.

Analiza pytań zgłaszanych przez placówki oświatowe wskazuje, że najwięcej wątpliwości budzą czynności ustalania wartości zamówienia (w szczególności artykułów żywnościowych), organizacji procesu zamówienia publicznego (podziału zadań pomiędzy organ prowadzący a placówkę oświatową), wyboru trybu udzielenia zamówienia publicznego (ze szczególnym uwzględnieniem zapytania o cenę) oraz czynności oceny i badania ofert. Systematyka publikacji oparta jest na grupach zagadnień powiązanych ze sobą tematycznie i odpowiadających zgłaszanym przez jednostki oświatowe problemom. Pierwszy rozdział odnosi się do organizacji zamówień publicznych. Drugi traktuje o szacowaniu wartości zamówienia². Trzeci poświęcony został trybom udzielania zamówień publicznych, czwarty zaś – etapowi oceny i badania ofert. Ostatni rozdział dotyczy umów o zamówienie publiczne.

Mam nadzieję, że wybór pytań i odpowiedzi umieszczonych w niniejszej publikacji przyczyni się do rozwiania wielu wątpliwości pojawiających

¹ Od dnia uchwalenia do dnia 16 kwietnia 2013 r. ustawa została zmieniona 36 razy.

² Publikacja powstawała w momencie, gdy próg uzasadniający stosowanie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych wynosił 14 000 euro, jednak rozpoczęto już proces legislacyjny w celu podwyższenia tego progu do kwoty 20 000 euro. Ewentualne podwyższenie progu nie będzie miało wpływu na merytoryczną poprawność pytań i odpowiedzi zawartych w drugim rozdziale niniejszej publikacji.

się przy przygotowywaniu i przeprowadzaniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w jednostkach oświatowych.

Krzysztof Puchacz

Rozdział I

ORGANIZACJA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W JEDNOSTKACH OŚWIATOWYCH

Komentarz

1. Przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.) przewidują kilka różnych modeli przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Podstawowym rozwiązaniem jest przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez samego zamawiającego (art. 15 ust. 1 p.z.p.).

2. Zamawiający może także wybrać inne rozwiązanie powierzając przygotowanie lub przeprowadzenie postępowania osobie trzeciej (art. 15 ust. 2 p.z.p.). Przez przygotowanie postępowania należy rozumieć wszystkie czynności, które powinny być podjęte przed ogłoszeniem postępowania, w szczególności:

- 1) określenie przedmiotu zamówienia (w przypadku robót budowlanych: projektu budowlanego, kosztorysu inwestorskiego, specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych);
- 2) przygotowanie ogłoszenia i specyfikacji, w szczególności warunków udziału w postępowaniu i kryteriów oceny ofert.

Przeprowadzenie postępowania obejmuje wszystkie czynności zamawiającego podjęte od chwili ogłoszenia postępowania do momentu wyboru oferty najkorzystniejszej, w szczególności:

- 1) ogłoszenie zamówienia;
- 2) zmiany ogłoszenia i specyfikacji;
- 3) otwarcie i ocenę ofert;
- 4) ocenę spełniania warunków udziału w postępowaniu i ocenę złożonych ofert;

- 5) analizę przesłanek wykluczenia wykonawców z udziału w postępowaniu oraz analizę przesłanek odrzucenia ofert;
- 6) wzór oferty najkorzystniejszej.

Osoba trzecia, której można powierzyć przygotowanie lub przeprowadzenie postępowania, to zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna (działająca przez odpowiednie organy). Powierzenie osobie trzeciej przygotowania lub przeprowadzenia postępowania skutkuje przeniesieniem na tę osobę odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych za ewentualne nieprawidłowości, które pojawią się podczas przygotowania lub przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Artykuł 4 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 168 z późn. zm.) przewiduje, że w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie zamówień publicznych osoba niebędąca pracownikiem jednostki sektora finansów publicznych, której na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych zamawiający powierzył przygotowanie lub przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, działająca jako pełnomocnik zamawiającego, podlega odpowiedzialności za to naruszenie, jeżeli zamawiający jest jednostką sektora finansów publicznych lub udzielane zamówienie publiczne jest finansowane ze środków publicznych. Wątpliwości dotyczą jednak sytuacji, w której zamawiający powierzy – na podstawie art. 15 ust. 2 p.z.p. – przygotowanie postępowania nie osobie fizycznej, lecz np. spółce osobowej lub kapitałowej. Należy bowiem pamiętać, że art. 15 ust. 2 p.z.p., posługując się pojęciem osoby trzeciej, rozumie przez to także osoby prawne³, natomiast termin „osoba” użyty w art. 4 ust. 2 u.n.d.f.p. – ze względu na zasadę indywidualnej (osobistej) odpowiedzialności dyscyplinarnej – obejmuje jedynie osoby fizyczne. W efekcie można założyć, że gdy opis przedmiotu zamówienia przygotowany przez osobę prawną (np. spółkę z o.o.) będzie wyczerpywał znamiona czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie będzie miał zastosowania art. 4 ust. 2 u.n.d.f.p. Odpowiedzialności dyscyplinarnej nie może bowiem ponosić spółka, ze względu na brzmienie art. 4 u.n.d.f.p. (odpowiedzialność mogą ponosić jedynie osoby fizyczne), nie uda się jej przypisać także członkom zarządu spółki lub jej pracownikom, bowiem to nie im zamawiający powierzył przygotowanie postępowania (powierzył je spółce). A więc zasadna wydawać się może teza o luce

³ Zob. W. Dzierżanowski, J. Jerzykowski, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, LEX/el. 2010.

wyłączającej całkowicie odpowiedzialność za nieprawidłowe opisanie przedmiotu zamówienia (art. 17 ust. 1 pkt 1 u.n.d.f.p.) w sytuacji powierzenia przygotowania tego opisu osobie trzeciej będącej osobą prawną, np. spółką z o.o.

3. W przypadku jednostek oświatowych będących gminnymi, powiatowymi lub wojewódzkimi jednostkami budżetowymi może mieć zastosowanie sytuacja wskazana w art. 16 ust. 4 p.z.p. Zgodnie z tym przepisem organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent, zarząd powiatu, zarząd województwa) może wyznaczyć spośród podległych samorządowych jednostek organizacyjnych jednostkę organizacyjną właściwą do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia na rzecz tych jednostek. Oznacza to, że działaniem o charakterze władczym organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może zorganizować zamówienia publiczne w podległych i nadzorowanych jednostkach na różne sposoby. Brak działania z jego strony oznacza, że każda jednostka budżetowa samodzielnie przygotowuje i przeprowadza postępowania w zakresie zamówień publicznych finansowanych w ramach planów finansowych tych jednostek. Zgodnie z art. 32 ust. 5 p.z.p., jeżeli wyodrębniona jednostka organizacyjna zamawiającego posiadająca samodzielność finansową udziela zamówienia związanego z jej własną działalnością, wartość udzielanego zamówienia ustala się odrębnie od wartości zamówień udzielanych przez inne jednostki organizacyjne tego zamawiającego posiadające samodzielność finansową. Oznacza to, że nawet jeżeli wszystkie jednostki oświatowe na terenie gminy zamawiają odrębnie, np. żywność czy olej opałowy, to każda z nich samodzielnie ustala wartość zamówienia w zakresie własnych potrzeb i nie sumuje tej wartości z zamówieniami realizowanymi przez inne jednostki. Jeżeli np. trzy szkoły na terenie gminy zamawiają opał o wartości 10 000 euro każda, to żadna z nich nie jest zobowiązana do stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych, chociaż w skali gminy wartość tego zamówienia sięga 30 000 euro. Podjęcie przez wójta gminy decyzji o wyznaczeniu jednostki (np. urzędu gminy lub jednostki obsługi oświaty) do przygotowania i przeprowadzenia postępowania na rzecz wszystkich szkół spowoduje konieczność stosowania przez tę jednostkę ustawy – Prawo zamówień publicznych (dla zsumowanej wartości 30 000 euro). Z drugiej strony, podjęcie przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego decyzji o wyznaczeniu jednostki właściwej do przygotowania i przeprowadzenia postępowania dla wielu jednostek oszczędza czas (jedno postępowanie zamiast kilku lub kilkunastu), zmniejsza ryzyko nieprawidłowości (zamówienie przeprowadzają osoby odpowiednio przygo-



W książce *Zamówienia publiczne* przedstawiono problematykę związaną z zamówieniami publicznymi w jednostkach oświatowych. Publikacja zawiera kilkadziesiąt szczegółowo przeanalizowanych przypadków z zakresu zamówień publicznych, co pozwala traktować ją jako narzędzie codziennej pracy kadry kierowniczej oraz pracowników zajmujących się omawianą tematyką nie tylko w jednostkach oświatowych, lecz także w innych jednostkach zobowiązanych do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. Nadaje to książce ściśle praktyczny charakter, wyróżniając ją spośród podobnych opracowań dostępnych na rynku wydawniczym.

Na uwagę zasługuje przede wszystkim:

- rozdział o ustalaniu wartości zamówienia, z uwagi na kompleksowe i wyczerpujące potraktowanie tej tematyki przez autorów,
- rozdział dotyczący postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, ze względu na prezentację wielu problemów związanych z wejściem w życie w dniu 20 lutego 2013 r. nowelizacji do ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Krzysztof Puchacz – prawnik, specjalista w dziedzinie finansów publicznych i zamówień publicznych; wieloletni pracownik Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie (główny inspektor kontroli); obecnie doradca ds. zamówień publicznych i kontroli zarządczej w wielu jednostkach sektora finansów publicznych; wykładowca na studiach podyplomowych Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie z zakresu prawa Unii Europejskiej i zarządzania funduszami unijnymi oraz na studiach podyplomowych Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie z zakresu zamówień publicznych; Akredytowany Ekspert ©KFE (Akredytacja nr 0146/EKFE/12/2011); autor publikacji na temat zamówień publicznych.

Książki z serii *Prawo oświatowe w pytaniach i odpowiedziach* przedstawiają najczęstsze problemy prawne zgłaszane przez użytkowników serwisu Prawo Oświatowe/ABC, prowadzonego przez wydawnictwo Wolters Kluwer Polska. Odpowiedzi udzielane przez specjalistów są bogatym źródłem praktycznej wiedzy prawnej, ułatwiają działanie i podejmowanie decyzji tym, którzy znaleźli się w podobnych sytuacjach.

Cena 39 zł
(w tym 5% VAT)

Poleca



www.DyrektorSzkoły.pl



www.PrawoOswiatowe.pl



Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01

zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl