

PRAWO

zamówień publicznych

631

pytań
i odpowiedzi

redakcja naukowa
Bartłomiej Kardas



LEX

a Wolters Kluwer business

PRAWO

zamówień publicznych

631 pytań
i odpowiedzi

redakcja naukowa
Bartłomiej Kardas

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

Stan prawny na 1 lipca 2015 r.


Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Ewa Wysocka

Opracowanie redakcyjne
Elżbieta Józwiak

Łamanie
JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumił, Krzysztof Drzewiecki, Krystyna Szych

Projekt graficzny okładki i stron tytułowych
Piotr Bogusławski

.....
: 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 :
: POLSKA IZBA KSIĄŻKI :
:

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN: 978-83-264-3317-7

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	13
Rozdział I. Przedmiot ustawy – Prawo zamówień publicznych.....	15
Rozdział II. Zasady udzielania zamówień.....	87
Rozdział III. Ogłoszenia.....	98
Rozdział IV. Zamawiający.....	112
Rozdział V. Wykonawcy.....	147
Rozdział VI. Przygotowanie postępowania.....	259
Rozdział VII. Tryb udzielania zamówień publicznych.....	392
Rozdział VIII. Wadium.....	440
Rozdział IX. Wybór najkorzystniejszej oferty.....	482
Rozdział X. Dokumentowanie postępowań.....	601
Rozdział XI. Umowy ramowe.....	621
Rozdział XII. Konkurs.....	630
Rozdział XIII. Koncesje.....	644
Rozdział XIV. Zamówienia w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa.....	646
Rozdział XV. Zamówienia sektorowe.....	653
Rozdział XVI. Umowy w sprawach zamówień publicznych.....	672
Rozdział XVII. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych.....	756
Rozdział XVIII. Środki ochrony prawnej.....	760
Rozdział XIX. Odpowiedzialność prawna.....	790
Rozdział XX. Kontrakty FIDIC.....	804
Rozdział XXI. Umowy barterowe.....	807
Rozdział XXII. Zakończenie.....	812

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- dyrektywa 2009/81/WE (dyrektywa obronna) – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 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 z 20.08.2009, s. 76, z późn. zm.)
- dyrektywa 2004/18/WE (klasyczna dyrektywa) – dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004, s. 114; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 7, s. 132, z późn. zm.); dyrektywa została uchylona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych uchylającą dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 95 z 28.03.2014, s. 65)
- dyrektywa 2004/17/WE (dyrektywa sektorowa) – dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 7, s. 19, z późn. zm.); dyrektywa została uchylona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 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 z 28.03.2014, s. 243)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)

- nowelizacja z dnia 2 grudnia 2009 r. – ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 223, poz. 1778)
- nowelizacja z dnia 5 listopada 2009 r. – ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 206, poz. 1591)
- nowelizacja z dnia 29 sierpnia 2014 r. – ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 1232)
- nowelizacja z dnia 12 października 2012 r. – ustawa z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. poz. 1271)
- pr. bank. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 128)
- pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)
- pr. en. – ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.)
- p.z.p. – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.)
- r.i.c.k.o. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych (Dz. U. Nr 96, poz. 559)
- r.k.w.z. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz. U. poz. 1735)
- r.o.m.s.k. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130, poz. 1389)
- rozporządzenie nr 213/2008 – rozporządzenie Komisji (WE) nr 213/2008 z dnia 28 listopada 2007 r. zmieniające 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 15.03.2008, s. 1)
- r.p.p.u.z. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 223, poz. 1458)
- r.r.d.ż.z. – 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)

- r.r.p.o. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 marca 2010 r. w sprawie regulaminu postępowania przy rozpoznawaniu odwołań (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 964)
- r.s.z.f.d. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1129)
- r.w.o. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie wzorów ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1481)
- r.w.r.b. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie wykazu robót budowlanych (Dz. U. poz. 1372)
- r.w.u.p.n. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie wykazu usług o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym (Dz. U. Nr 12, poz. 68)
- r.z.i.r.s. – rozporządzenie z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. poz. 1530)
- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 782 z późn. zm.)
- u.d.u. – ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 950 z późn. zm.)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.i.c.t. – ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. poz. 915)
- u.k.r.b. – ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 113)
- u.z.z.w. – ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 139)
- u.n.z.a. – ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698 z późn. zm.)
- u.o. – ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.)
- u.o.k.k. – ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 184)
- u.o.n.d. – ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 168)
- u.o.p.z. – ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1417 z późn. zm.)

Wykaz skrótów

- u.p.s.k. – ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 332)
- u.p.t.u. – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 z późn. zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
- u.s.o.z. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1645 z późn. zm.)
- u.s.z.a.i. – ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1946)
- u.t.d. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 z późn. zm.)
- u.u.c.p.g. – ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 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.)

Organy

- GKO – Główna Komisja Orzekająca
- KIO – Krajowa Izba Odwoławcza
- Prezes KIO – Prezes Krajowej Izby Odwoławczej
- Prezes UZP – Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
- RKO – Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
- SN – Sąd Najwyższy
- TS – Trybunał Sprawiedliwości
- UPUE – Urząd Publikacji Unii Europejskiej
- UZP – Urząd Zamówień Publicznych
- ZA UZP – Zespół Arbitrów przy Urzędzie Zamówień Publicznych

Publikatory

- Biul. NDFP – Biuletyn Orzecznictwa w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
- Dz. Urz. MON – Dziennik Urzędowy Ministra Obrony Narodowej
- Informator UZP – Informator Urzędu Zamówień Publicznych
- NZS – Nowe Zeszyty Samorządowe
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna

Wykaz skrótów

OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
Pr. Gosp.	– Prawo Gospodarcze
Prz.Pub.	– Przetargi Publiczne
Zam.Pub.Dor.	– Zamówienia Publiczne Doradca
Zb. Orz.	– Zbiór Orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości

Inne

Biul. NDFP	– Biuletyn Orzecznictwa w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
BZP	– Biuletyn Zamówień Publicznych
CEIDG	– Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
CPV	– Wspólny Słownik Zamówień
JST	– jednostka samorządu terytorialnego
KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy
KRUS	– Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
NZOZ	– Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej
OSAB	– Orzecznictwo Sądów Apelacji Białostockiej
RIPOK	– Regionalna Instalacja Przetwarzania Odpadów Komunalnych
SIWZ	– specyfikacja istotnych warunków zamówienia
SPZOZ	– samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej
STWiOR	– Specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
US	– urząd skarbowy
ZFŚS	– zakładowy fundusz świadczeń socjalnych
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WSTĘP

Celem prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia jest zawarcie umowy. Osiągnięcie tego celu wymaga jednak uprzedniego przejścia drogi w postaci postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Droga ta rzadko kiedy bywa prosta. Najczęściej jest kręta, wiedzie pod górę i najeżona jest dziurami. Bezpieczna podróż do celu jest w tych okolicznościach niemniej ważna jak sam cel. Bezpieczeństwo podróżujących i satysfakcję dla osób realizujących umowę zapewnia wiedza, jaką w prosty i przystępny sposób podano w niniejszej publikacji pt. „Leksykon prawa zamówień publicznych w pytaniach i odpowiedziach”. Zbiór pytań zadawanych przez użytkowników serwisu „LEX Zamówienia Publiczne” wraz z odpowiedziami ekspertów, którzy przebyli już tysiące kilometrów w podróży, jest obowiązkową pozycją w bibliotece zamówieniowego podróżnika.

Oddając w Państwa ręce książkę, życzę emocjonującej podróży ze szczęśliwym zakończeniem w postaci prawidłowo zrealizowanej umowy o zamówienie publiczne.

Z perspektywy osoby mającej przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia system zamówień publicznych może być z powodzeniem porównany do pola minowego. Każdy nieostrożny, nieprzemyślany krok może zakończyć się tragicznie, tj. np. wniesieniem odwołania, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, czy też np. koniecznością unieważnienia procedury. Osoby zajmujące się w swojej codziennej pracy zamówieniami zdążyły się już niestety przyzwyczaić do tego, że przynajmniej dwa, trzy razy w ciągu roku wprowadzane są istotne modyfikacje przepisów. Prawie każda nowelizacja ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.) wprowadzała nowe instrumenty i instytucje, które z założenia miały służyć usprawnieniu prowadzenia procedury, ale częstokroć okazywało się, że założenia nie pokrywały się z rzeczywistością, a zmiany zamiast wyjść na dobre, rodziły kolejne problemy w interpretacji przepisów. Śledząc kolejne nowelizacje, można zauważyć ewolucję podejścia ustawodawcy do wielu zagadnień mających kolosalny wpływ na reguły organizacji i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Najbardziej jaskrawym przykładem w tej materii jest określenie pozycji stron procesu zawierania umowy w sprawie zamówienia publicznego. Ustawa zawsze była skonstruowana w ten sposób, że decydującą rolę w postępowaniu przypisywała jego organizatorowi, czego wyrazem jest ograniczenie możliwości składania odwołań w postępowaniach rozpoczynających się publikacją ogłoszenia w BZP.

Częsta zmiana przepisów, to nie jedyny powód do zmartwienia dla osoby odpowiedzialnej za prowadzenie postępowania. Do samych przepisów należy dodać także inne okoliczności, które wpływają na nieczytelność ustawowych rozwiązań, co w praktyce bardzo często wymusza na zamawiających podejmowanie decyzji w sytuacji dysponowania trzema opiniami prawnymi interpretującymi w różny sposób ten sam stan faktyczny. Dodatkowym elementem ryzyka jest permanentna zmiana interpretacji przepisów zarówno

przez Urząd Zamówień Publicznych, składy orzekające Krajowej Izby Odwoławczej jak i sądy powszechne. Wyrazem skomplikowania przepisów p.z.p. są także odpowiedzi, jakich udzielają niekiedy eksperci, których stanowiska zostały zebrane w niniejszej publikacji. Niekiedy na bardzo podobne pytania udzielane są różne odpowiedzi, co nie oznacza, iż któraś z nich jest nieprawidłowa. Taka sytuacja jest z jednej strony konsekwencją braku precyzji w formułowaniu przez ustawodawcę przepisów. Kolejnym powodem takiego stanu rzeczy jest to, iż stany faktyczne opisane w zapytaniach są niekiedy jedynie z pozoru podobne. W końcu, na podobne pytanie można udzielić różnych odpowiedzi w zależności od celu, jaki chce osiągnąć pytający.

Czy w takich warunkach jest jakakolwiek szansa na prawidłowe prowadzenie postępowania? Oczywiście, że tak. Receptą na poradzenie sobie ze wszystkimi problemami pojawiającymi się na poszczególnych etapach postępowania jest stała analiza najnowszego orzecznictwa, trendów w interpretacji przepisów, wprowadzanie do dokumentacji przetargowych postanowień mogących zapobiegać wszelkiego rodzaju ryzykom, przewidywanie sytuacji niedających się przewidzieć przy równoczesnym pamiętaniu o tym, że procedury udzielenia zamówienia nie prowadzi się tylko i wyłącznie dla samej satysfakcji jej prowadzenia, a dla efektu w postaci realizacji umowy.

Naprzeciw potrzebom zatroskanych o postępowanie zamawiających wychodzi cała masa wydawnictw oferujących różnego rodzaju kompendia wiedzy, poradniki, książki, komentarze. Pozycje te jakkolwiek bardzo cenne i niezbędne w każdej bibliotece zamawiającego mają tę wadę, że uważne zapoznanie się z ich treścią wymaga poświęcenia czasu, którego w trakcie prowadzenia postępowania jest niezwykle mało. Walorem niniejszej pozycji jest zestawienie w formie pytań i odpowiedzi zagadnień, z którymi każdy zamawiający boryka się w trakcie prowadzenia procedury postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Przyjęta formuła pozwala zaoszczędzić czas, ponieważ poszukiwanie odpowiedzi na dręczące czytelnika pytanie nie polega na analizie większego fragmentu książki, czy też komentarza, a na lekturze pytań i odpowiedzi z obszaru interesującego czytelnika.

Największym walorem niniejszej pozycji jest zebranie w jednej książce doświadczeń płynących z konkretnych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz wątpliwości o charakterze interpretacyjnym, które legły u podstaw pytań zadawanych za pośrednictwem systemu „LEX Zamówienia Publiczne”. Przedmiotowa publikacja to również bogate doświadczenie i wiedza merytoryczna autorów, którzy za pośrednictwem systemu udzielali odpowiedzi na zadawane pytania. Przyjęta struktura oraz wybór pytań i odpowiedzi oraz wyselekcjonowane orzecznictwo będą pomocne w trakcie codziennego procesu udzielania zamówień publicznych i pozwolą na usunięcie wielu wątpliwości interpretacyjnych osób na co dzień stosujących przepisy p.z.p.

Bartłomiej Kardas
marzec 2015 r.

Rozdział I

PRZEDMIOT USTAWY – PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Przedmiot regulacji objętych normami prawnymi interpretowanymi z przepisów p.z.p. wskazany jest w przepisie art. 1, stanowiącego, iż ustawa określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie. Ustawowe wyznaczenie jej zakresu przedmiotowego odzwierciedla również jej systematykę ustawową, która w miarę dokładnie odzwierciedla także przebieg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zamawiający pragnący udzielić zamówienia na dostawy, usługi albo roboty budowlane muszą, niezależnie od wybranego przez siebie trybu postępowania (zob. art. 10 p.z.p.), opisać przedmiot zamówienia, oszacować jego wartość, a na samym końcu podjąć również decyzję o trybie postępowania. Zagadnienia omawiane w tej części serwisu obejmują m.in. wyłączenia stosowania ustawy, usługi priorytetowe i niepriorytetowe, zamówienia *in house*, zamówienia wielorodzajowe.

Pytania i odpowiedzi

1. Czy budowę placu zabaw należy zakwalifikować jako robotę budowlaną czy dostawę w świetle przepisów p.z.p.?

Odpowiedź

W ocenie autora budowę placu zabaw należy zakwalifikować jako dostawę. Przemawiają za tym następujące przepisy p.z.p.:

- art. 2 pkt 8 p.z.p., który określa, że jako robotę budowlaną należy rozumieć wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 2c p.z.p. lub obiektu budowlanego, a także realizację obiektu budowlanego, za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego;
- art. 6 ust. 2 p.z.p., zgodnie z którym, jeżeli zamówienie obejmuje równocześnie dostawy oraz rozmieszczenie lub instalację dostarczonej rzeczy lub innego dobra, do udzielenia takiego zamówienia stosuje się przepisy dotyczące dostaw;
- art. 6 ust. 3 p.z.p., który stanowi, że jeżeli zamówienie obejmuje równocześnie roboty budowlane oraz dostawy niezbędne do ich wykonania, do udzielenia takiego zamówienia stosuje się przepisy dotyczące robót budowlanych.

Przepis art. 2 pkt 8 p.z.p. w celu zdefiniowania robót budowlanych odsyła do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie wykazu robót budowlanych (Dz. U. poz. 1372). W wykazie stanowiącym załącznik do r.w.r.b. można znaleźć wyszczególnienie robót budowlanych. Są tam ujęte m.in. roboty ziemne i inne roboty, jed-

nakże nie ma tam robót, które wskazywałyby na budowę placu zabaw. Nie ulega wątpliwości, że na placu zabaw montuje się głównie gotowe elementy będące przedmiotem dostaw, które niejednokrotnie wymagają wykonania np. prac ziemnych (w celu posadowienia elementów) lub przygotowania terenu. Jednakże, biorąc pod uwagę wskazane wyżej przepisy art. 6 ust. 2 i 3 p.z.p., w ocenie autora przedmiot zamówienia należy zakwalifikować jako dostawę, gdyż głównym przedmiotem są elementy do zabaw (np. huśtawki, karuzele, drabinki itd.), które są wyrobami gotowymi i należy je tylko zamontować. Ewentualne roboty są robotami niezbędnymi do ich instalacji i montażu i z całą pewnością dostawy (czyli całe wyposażenie placu zabaw) nie są dostawami niezbędnymi do wykonania robót – jest wręcz odwrotnie.

Marta Mikulska-Nawacka

2. Przedmiotem postępowania będzie bieżąca konserwacja dróg polegająca na pojedynczym i podwójnym powierzchniowym utrwaleniu dróg. W jaki sposób należy ustalić wartość zamówienia? Jaka dokumentacja techniczna (bez projektu i pozwolenia na budowę) jest konieczna do ustalenia wartości zamówienia, a następnie zamieszczenia na stronie zamawiającego?

Odpowiedź

W pierwszej kolejności zamawiający powinien przesądzić, jakim rodzajem zamówienia jest bieżąca konserwacja dróg – usługą czy też robotą budowlaną. Ustalenie to determinuje sposób określenia przedmiotu zamówienia oraz zasady oszacowania wartości zamówienia.

Wobec aktualnej definicji robót budowlanych zawartej w art. 2 pkt 8 p.z.p., zamówienie na bieżącą konserwację dróg należy uznać za usługę.

W przypadku usług przedmiot zamówienia obejmuje jednoznaczny i wyczerpujący opis czynności, działań, zamierzeń przeznaczonych do wykonania przez wykonawcę, uwzględniający wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty i wykonanie zamówienia. Wartość szacunkową zamówienia zamawiający ustala z należytą starannością, z uwzględnieniem pełnego zakresu usług i wszelkimi możliwymi kosztami ich wykonania. Przy tym dopuszcza się, by zamawiający – nie mogąc we własnym zakresie oszacować wartości przedmiotu zamówienia, zwrócił się do podmiotów profesjonalnie zajmujących się prowadzeniem określonej działalności, o dokonanie wstępnej kalkulacji kosztów wynagrodzenia należnego wykonawcy zamówienia publicznego.

Uzasadnienie

Przedmiotem zamówienia publicznego są dostawy, usługi lub roboty budowlane. Wynika to z definicji zamówienia publicznego określonej w art. 2 pkt 13 p.z.p.

Przepisy p.z.p. przewidują odrębny sposób opisywania przedmiotu zamówienia i ustalania szacunkowej wartości zamówienia w odniesieniu do danego rodzaju zamówienia publicznego. Zatem przygotowując postępowanie, zamawiający powinien w pierwszym kroku ustalić, jakiego rodzaju zamówienia zamierza udzielić. W przypadku, którego dotyczy pytanie, zamawiający powinien ustalić rodzaj zamówienia, tj. czy bieżąca konserwacja dróg jest robotą budowlaną czy usługą w rozumieniu przepisów p.z.p. To ustalenie determinować będzie sposób opisanie przedmiotu zamówienia oraz zasady szacowania wartości zamówienia.

Zgodnie z art. 2 pkt 8 p.z.p., roboty budowlane oznaczają wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 2c p.z.p. lub obiektu budowlanego, a także realizację obiektu budowlanego, za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego.

Nowa definicja robót budowlanych nie odsyła zatem bezpośrednio do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), odwołuje się natomiast do aktu wykonawczego, którym aktualnie jest r.w.r.b., które weszło w życie z dniem 20 lutego 2013 r.

Wykaz robót budowlanych, określony w przywołanym rozporządzeniu, nie wymienia jako roboty budowlanej bieżącej konserwacji dróg. W odniesieniu do dróg wykaz przewiduje budowę autostrad, szos, dróg oraz innych dróg dla pojazdów i pieszych oraz malowanie oznaczeń na nawierzchniach jezdni i parkingów.

Stanowisko takie potwierdza również interpretacja dotychczasowej definicji robót budowlanych, odwołującej się do przepisów pr. bud. Zamówienie kwalifikowane jako robota budowlana w rozumieniu przepisów pr. bud. było uznawane za robotę budowlaną w rozumieniu przepisów p.z.p. Tym samym przy kwalifikacji zamówienia jako roboty budowlanej decydujące znaczenie miały regulacje prawa budowlanego. Takie stanowisko zostało potwierdzone w wyroku SO w Katowicach z dnia 27 czerwca 2011 r., XIX Ga 235/11, LEX nr 1124958, w którym sąd wskazał, iż zakwalifikowanie przedmiotu danego zamówienia do robót budowlanych możliwe jest tylko wtedy, gdy podlega ono reżimowi pr. bud.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 7 pr. bud., przez pojęcie robót budowlanych rozumiemy budowę, przebudowę, montaż, remont lub rozbiórkę obiektu budowlanego. Należy przy tym wskazać, że stosownie do pkt 3a wymienionego przepisu drogi zostały zaliczone do szczególnego rodzaju obiektów budowlanych, tzw. obiektów liniowych.

Przy klasyfikacji rodzajowej czynności z zakresu bieżącej konserwacji zasadnicze znaczenie ma okoliczność, iż ustawodawca, definiując w pr. bud. pojęcie remontu, wyraźnie wskazał na konieczność rozróżnienia remontu od prac polegających na bieżącej konserwacji. Ze względu na fakt, iż bieżąca konserwacja została wyłączona z zakresu prac remontowych, stwierdzić należy, że czynności z zakresu bieżącej konserwacji nie stanowią robót budowlanych i wobec tego nie podlegają przepisom pr. bud. Zatem bieżąca konserwacja dróg nie jest robotą budowlaną w rozumieniu art. 3 pkt 7 pr. bud., jak również robotą budowlaną wymienioną w r.w.r.b.

Co więcej, zgodnie z wykazem zawartym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie wykazu usług o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym (Dz. U. Nr 12, poz. 68), konserwacja i naprawa kwalifikowane są jako usługa.

Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że opis przedmiotu zamówienia na usługi bieżącej konserwacji dróg polegać powinien na sporządzeniu jednoznacznego i wyczerpującego opisu czynności, działań, zamierzeń przeznaczonych do wykonania przez wykonawcę, uwzględniającego wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty i wykonanie zamówienia. Wartość szacunkową zamówienia zamawiający ustala z należytą starannością, z uwzględnieniem pełnego zakresu usług i wszelkimi możliwymi kosztami ich wykonania. Przy tym dopuszcza się, by zamawiający – nie mogąc we własnym zakresie oszacować wartości przedmiotu zamówienia, zwrócił się do podmiotów profesjonalnie zajmujących się prowadzeniem określonej działalności, o dokonanie wstępnej kalkulacji kosztów wynagrodzenia należnego wykonawcy zamówienia publicznego.

Bartłomiej Kardas – prawnik, absolwent studiów MBA Uniwersytetu Szczecińskiego; od 15 lat zajmuje się przygotowaniem i prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych; kieruje pracami pionu zamówień publicznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego; autor wielu książek i artykułów poświęconych zamówieniom publicznym.

Publikacja jest swoistym przewodnikiem po problematyce prawa zamówień publicznych, skonstruowanym w przystępnej formie pytań i odpowiedzi. Zgłaszane przez użytkowników Systemu Informacji Prawnej LEX – moduł Zamówienia Publiczne konkretne problemy, z jakimi spotyka się każdy zamawiający, zostały starannie wyselekcjonowane i opracowane.

Materia zaprezentowana w książce dotyczy m.in.:

- przygotowania postępowania,
- statusu wykonawcy,
- wadium,
- wyboru najkorzystniejszej oferty,
- umów w sprawach zamówień publicznych,
- środków ochrony prawnej przysługujących wykonawcom,
- odpowiedzialności prawnej podmiotów prowadzących postępowanie.

Opracowanie ma charakter praktyczny, a przeanalizowane przypadki mogą okazać się pomocne przy wyjaśnianiu wątpliwości powstających na różnym etapie procedury zamówieniowej.

Publikacja przeznaczona jest zarówno dla osób przygotowujących i prowadzących postępowania, jak i ubiegających się o udzielenie zamówienia.



Cena 189 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:
infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

