

Zamówienia publiczne w 3 krokach

- Przygotowanie
- Przebieg postępowania
- Realizacja i zmiana umowy

pod redakcją:

Agaty Hryc-Ląd
Marcina Czeluśniaka

Stan prawny:
kwiecień
2017 r.

Zamówienia publiczne w 3 krokach

pod redakcją
Agaty Hryc-Ląd
Marcina Czeluśniaka

Wydanie 4
Stan prawny kwiecień 2017



Autorzy:

Agata Hryc-Ląd: rozdział III (III 3.2, 4)

Andrzela Gawrońska-Baran: rozdział II (I 4)

Aneta Jędrzejczyk: rozdział III (I 1)

Bernadetta Tarnowska: rozdział II (I 2), rozdział III (III 9)

Justyna Rek-Pawłowska: rozdział II (II)

Klaudyna Saja-Żwirkowska: rozdział I, rozdział II (I 3, 6), rozdział III (I, II, III 1, 2, 3.1, 3.4, 5, 6, 8, 10), rozdział IV (I)

Małgorzata Skóra: rozdział III (II 3.3, 7), rozdział IV (II)

Małgorzata Śledziwska: rozdział II (I 1, 5)

Aktualizacja:

Agata Hryc-Ląd, Marcin Czełuśniak

Redaktor prowadzący:

Paweł Jakubczak

Wydawca:

Rafał Duluk

Korekta:

Zespół

Projekt okładki: Ireneusz Gawliński

Skład i łamanie: Raster studio

Druk: Miller

Copyright by Wydawnictwo Wiedza i Praktyka sp. z o.o.

Warszawa 2017

Wydawnictwo Wiedza i Praktyka sp. z o.o.

ul. Łotewska 9a, 03-918 Warszawa

tel.: 22 518 29 29, faks: 22 617 60 10

Publikacja „Zamówienia publiczne w 3 krokach” chroniona jest prawem autorskim. Przedruk materiałów opublikowanych w książce – bez zgody wydawcy – jest zabroniony. Zakaz nie dotyczy cytowania publikacji z powołaniem się na źródło. Niniejsza publikacja została przygotowana z zachowaniem najwyższej staranności i wykorzystaniem wysokich kwalifikacji, wiedzy i doświadczenia autorów. Zaproponowane w niej wskazówki, porady i interpretacje dotyczą sytuacji typowych. Ich zastosowanie w konkretnym przypadku może wymagać dodatkowych, pogłębionych konsultacji. Publikowane rozwiązania nie mogą być traktowane jako oficjalne stanowisko organów i urzędów państwowych. W związku z powyższym redakcja nie może ponosić odpowiedzialności prawnej za zastosowanie zawartych w publikacji wskazówek, przykładów, informacji itp. do konkretnych przypadków.

Spis treści

| | |
|---|-----------|
| Wstęp | 7 |
| Wykaz skrótów | 9 |
| Rozdział I. Zamówienia publiczne – Najważniejsze zagadnienia | 11 |
| I. Geneza zamówień publicznych | 11 |
| 1. Początek zamówień publicznych w Europie | 11 |
| 2. Początek zamówień publicznych w Polsce | 12 |
| II. System zamówień publicznych w Polsce | 12 |
| 1. Zamówienia publiczne – regulacja prawna | 12 |
| 1.1. Prawo UE | 12 |
| 1.2. Prawo zamówień publicznych w Polsce | 15 |
| 2. Czym są zamówienia publiczne – definicja | 19 |
| 2.1. Odpłatność umowy | 19 |
| 2.2. Przedmiot umowy | 20 |
| 3. Zamawiający i wykonawcy | 27 |
| 3.1. Zamawiający | 27 |
| 3.2. Wykonawca | 31 |
| 4. Wartość zamówienia a obowiązek stosowania ustawy Pzp | 35 |
| 5. Zasady udzielania zamówień publicznych | 39 |
| 5.1. Zasada równego traktowania wykonawców | 39 |
| 5.2. Zasada uczciwej konkurencji | 40 |
| 5.3. Zasada jawności postępowania | 41 |
| 5.4. Zasada przejrzystości | 41 |
| 5.5. Zasada proporcjonalności | 41 |
| 5.6. Zasada pisemności prowadzonego postępowania | 41 |
| 5.7. Zasada prymatu trybów przetargowych | 42 |
| Rozdział II. Krok 1 – przygotowanie procedury | 43 |
| I. Przygotowanie postępowania przez zamawiającego | 43 |
| 1. Opis przedmiotu zamówienia | 43 |
| 1.1. Pojęcie i funkcja opisu przedmiotu zamówienia | 44 |
| 1.2. Wyczerpujący i jednoznaczny opis przedmiotu zamówienia | 44 |

| | |
|--|-----|
| 1.3. Konkurencja a opis przedmiotu zamówienia | 46 |
| 1.4. Rozwiązania równoważne w opisie przedmiotu zamówienia | 48 |
| 1.5. Opis przedmiotu zamówienia poprzez normy, wymagania dotyczące wydajności lub funkcjonalności i kody CPV | 52 |
| 1.6. Aspekty społeczne w opisie przedmiotu zamówienia | 53 |
| 2. Szacowanie wartości zamówienia | 55 |
| 2.1. Zasady szacowania wartości zamówienia | 55 |
| 2.2. Ważność dokonanego szacowania | 57 |
| 2.3. Ustalenie wartości zamówienia na usługi lub dostawy | 59 |
| 2.4. Szacowanie wartości zamówienia na roboty budowlane | 61 |
| 2.5. Zamówienie w częściach – jak oszacować jego wartość | 61 |
| 2.6. Prawo opcji a szacowanie wartości zamówienia | 64 |
| 2.7. Szacowanie zamówień uzupełniających | 65 |
| 2.8. Szacowanie wartości nieprzewidzianego zamówienia | 66 |
| 2.9. Plany zamówień publicznych | 69 |
| 3. Wybór trybu udzielenia zamówienia | 72 |
| 3.1. Procedury konkurencyjne | 72 |
| 3.2. Procedury niekonkurencyjne | 73 |
| 4. Warunki udziału w postępowaniu | 86 |
| 4.1. Możliwość zastrzeżenia | 87 |
| 4.2. Określanie warunków | 88 |
| 4.3. Warunki udziału w postępowaniu – podział | 93 |
| 4.4. Pozytywne warunki udziału w postępowaniu | 95 |
| 4.4. Wykazanie braku podstaw do wykluczenia z postępowania | 103 |
| 4.5. Warunki udziału w postępowaniu wobec konsorcjum | 110 |
| 4.6. Poleganie na zasobach podmiotu trzeciego | 112 |
| 4.7. Dokumenty, których może żądać zamawiający od wykonawców w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu | 115 |
| 5. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia | 130 |
| 5.1. Obowiązek sporządzenia siwz | 130 |
| 5.2. Treść siwz | 130 |
| 6. Komisja przetargowa | 153 |
| 6.1. Powołanie komisji przetargowej | 153 |
| 6.2. Skład komisji przetargowej | 154 |
| 6.3. Regulamin komisji przetargowej | 161 |
| 6.4. Obowiązki komisji przetargowej | 161 |
| 6.5. Zespół do nadzoru nad realizacją zamówienia | 163 |
| II. Przygotowanie się wykonawcy do wzięcia udziału w przetargu | 164 |
| 1. Znalezienie interesującego przetargu | 164 |
| 2. Analiza ogłoszenia i siwz | 166 |
| 3. Wyjaśnienie treści siwz | 166 |
| 4. Spełnienie warunków udziału w postępowaniu | 171 |
| 5. Wadium | 171 |
| 6. Tajemnica przedsiębiorstwa | 172 |

| | |
|---|------------|
| 7. Forma składanych dokumentów | 176 |
| 8. Złożenie oferty | 177 |
| Rozdział III. Krok 2 – postępowanie o zamówienie | 178 |
| I. Wszczęcie postępowania | 178 |
| 1. Ogłoszenie o zamówieniu | 178 |
| 1.1. Publikacja ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych | 179 |
| 1.2. Publikacja ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej | 179 |
| 1.3. Nieobowiązkowa publikacja ogłoszeń | 180 |
| 1.4. Dowód publikacji ogłoszenia | 181 |
| 1.5. Zmiana ogłoszenia | 181 |
| 1.6. Udostępnienie siwz | 182 |
| 1.7. Modyfikacja siwz w trakcie postępowania a konieczność zmiany ogłoszenia | 183 |
| II. Złożenie oferty | 183 |
| 1. Forma oferty | 185 |
| 2. Termin i miejsce | 186 |
| 3. Dokumenty składane razem z ofertą | 188 |
| 3.1. Forma dokumentów | 188 |
| 4. Wadium | 190 |
| 5. Zastrzeżenie tajemnicy w treści oferty | 191 |
| III. Wybór wykonawcy | 193 |
| 1. Związanie ofertą | 193 |
| 1.1. Przedłużenie terminu związania ofertą | 194 |
| 1.2. Początek biegu terminu związania ofertą | 194 |
| 2. Otwarcie ofert | 194 |
| 3. Ocena spełniania warunków udziału oraz badanie ofert | 196 |
| 3.1. Wyjaśnienia | 201 |
| 3.2. Omyłki w ofertach | 201 |
| 3.3. Wezwanie do uzupełnienia dokumentów | 209 |
| 3.4. Rażąco niska cena lub koszt | 219 |
| 4. Wykluczenie wykonawcy z postępowania | 224 |
| 5. Odrzucenie oferty | 226 |
| 6. Unieważnienie | 229 |
| 7. Wybór najkorzystniejszej oferty | 232 |
| 7.1. Kryteria oceny ofert | 233 |
| 7.2. Cena jako jedyne kryterium oceny ofert | 234 |
| 7.3. Inne kryteria | 236 |
| 7.4. Ocena ofert pod kątem spełnienia kryteriów | 246 |
| 8. Obowiązek poinformowania wykonawców o przeprowadzonej ocenie ofert | 247 |
| 9. Postępowanie odwoławcze | 248 |
| 10. Zakończenie postępowania | 258 |

| | |
|---|------------|
| Rozdział IV. Krok 3 – Realizacja umowy | 260 |
| I. Podpisanie umowy o zamówienie publiczne | 260 |
| 1. Siedem zasad dotyczących umów o zamówienia publiczne | 260 |
| 2. Termin zawarcia umowy | 262 |
| 3. Strony umowy | 263 |
| 4. Czas trwania umowy | 266 |
| 5. Rozliczenia | 267 |
| 5.1. Wynagrodzenie ryczałtowe | 267 |
| 5.2. Wynagrodzenie kosztorysowe | 270 |
| 5.3. Klauzule waloryzacyjne | 272 |
| 6. Przedmiot umowy | 274 |
| 7. Niezgodności umowy z siwz w odniesieniu do przedmiotu zamówienia | 275 |
| 8. Odstąpienie od umowy | 275 |
| 9. Nieważność umowy | 277 |
| 10. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy | 279 |
| 11. Kary umowne | 280 |
| II. Zmiana umowy | 281 |
| 1. Zmiany umowy | 283 |
| 1.1. Zmiana nieistotna | 283 |
| 1.2. Istotna zmiana umowy | 284 |
| SŁOWNIK ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH | 288 |

Wstęp

„Zamówienia publiczne w 3 krokach” – to praktyczny aktualny przewodnik dla zamawiających i wykonawców, zarówno tych rozpoczynających praktykę w przetargach, jak i dla doświadczonych uczestników procesów zamówieniowych. Autorzy prezentują zagadnienia dotyczące przygotowania procedury, postępowania o udzielenie zamówienia, realizacji umowy. Czytelnik znajdzie m.in. odpowiedź na pytania: jak zamawiający powinien przygotować postępowanie, jak wykonawca ma znaleźć interesujące ogłoszenie, na czym polega badanie ofert, wybór najkorzystniejszej i podpisanie umowy.

Autorzy oczywiście analizują także liczne najnowsze regulacje prawne obowiązujące od 28 lipca 2016 r., takie m.in. że:

- jednostki sektora finansów publicznych stosują kryterium ceny jako jedyne kryterium oceny ofert lub kryterium o wadze przekraczającej 60%, jeżeli przedmiot zamówienia ma ustalone standardy jakościowe i jeśli dodatkowo wykażą w protokole postępowania, w jaki sposób w opisie przedmiotu zamówienia uwzględniono koszty cyklu życia,
- obok ceny wprowadzono kryterium kosztu cyklu życia produktu,
- zamawiający ma obowiązek postawić warunek zatrudnienia na podstawie umowy o pracę w przypadku zamówień na usługi i roboty budowlane, w sytuacji gdy spełnione są kryteria stosunku pracy określone w art. 22 § 1 Kodeksu pracy,
- zamawiający może ustalić nie mniejszy niż 30% próg zatrudnienia osób defaworyzowanych, przez zakłady pracy chronionej lub wykonawców albo ich jednostki,
- wyłączenia stosowania ustawy przy udzielaniu niektórych zamówień publicznych o wartościach poniżej progów unijnych, np. w zakresie niektórych usług leśnych,
- udzielanie zaliczek, także jeżeli zamówienie na dostawy lub usługi będzie finansowane ze środków krajowych,
- Krajowa Izba Odwoławcza może orzekać, w przypadku gdy zamawiający w części uwzględni zarzuty odwołania.

Zamieszczamy specjalny dodatek „Słownik zamówień publicznych”, stanowiący wyjaśnienie podstawowych pojęć związanych z zamówieniami.

Z poważaniem
Paweł Jakubczak
redaktor prowadzący

Wykaz skrótów

Akty normatywne

| | |
|---|--|
| dyrektywy UE | dyrektywy 2014/24/UE i 2014/15/UE |
| kc | ustawa – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.) |
| rozporządzenie w sprawie rodzajów dokumentów | rozporządzenie z 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz.U. poz. 1126) |
| ustawa o VAT | ustawa o podatku od towarów i usług (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 710 ze zm.) |
| ustawa Pzp | ustawa – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.) |

Inne skróty

| | |
|--------------------------|-------------------------------------|
| art. | artykuł |
| Dz.U. UE | Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej |
| Biuletyn ZP | Biuletyn Zamówień Publicznych |
| KIO | Krajowa Izba Odwoławcza |
| KRK | Krajowy Rejestr Karny |
| KRS | Krajowy Rejestr Sądowy |
| MS | Ministerstwo Sprawiedliwości |
| PIT | Personal Income Tax |
| pkt | punkt |
| Prezes UZP | Prezes Urzędu Zamówień Publicznych |

| | |
|------------------------|--|
| siwz | specyfikacja istotnych warunków zamówienia |
| SN | Sąd Najwyższy |
| sygn. akt | sygnatura akt |
| TED | Tenders Electronic Daily |
| TSUE | Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej |
| UPUE | Urząd Publikacji Europejskiej |
| ust. | ustęp |
| UZP | Urząd Zamówień Publicznych |
| VAT | podatek od towarów i usług |
| ze zm. | ze zmianami |
| ZUS | Zakład Ubezpieczeń Społecznych |

Rozdział I

Zamówienia publiczne

– Najważniejsze zagadnienia

I. Geneza zamówień publicznych

Stworzenie systemu zamówień publicznych jest związane z aktywnością państw w zakresie wydatkowania środków publicznych. O tym, na jaką skalę działa rynek zamówień publicznych, świadczy chociażby fakt, że w Polsce w 2015 roku udzielono zamówień o wartości ok. 116,3 mld zł¹, co stanowiło ok. 6,50% produktu krajowego brutto (PKB) z roku 2015. Dla porównania w roku 2014 – 133,2 mld zł w roku 2013 – 143,2 mld zł.

Aby zapobiec wydatkowaniu środków publicznych w sposób nieprzemyślany czy nieuczciwy, zaczęto tworzyć systemy regulujące sposób udzielania zamówień.

Zamówienia publiczne z jednej strony miały umożliwić zakup dóbr i usług w sposób optymalny z ekonomicznego punktu widzenia, zapewniając jak najlepsze wykorzystanie środków, którymi dysponuje państwo, a z drugiej zagwarantować wykonawcom, że oferty wybierane będą na podstawie jasnych i równych dla wszystkich kryteriów wyboru.

1. Początek zamówień publicznych w Europie

Zamówienia publiczne to jedna z podstawowych dziedzin prawa krajowego i prawa międzynarodowego oraz istotny element gospodarki państwowej. W krajach Unii Europejskiej zamówienia publiczne stały się przedmiotem szczegółowej regulacji w latach 70. XX wieku.

Jednak błędne jest twierdzenie, że dziedzina zamówień publicznych to dziedzina prawa stosunkowo młoda, nazywane dzisiaj bowiem zamówieniami publicznym działania polegające na zamawianiu dostaw, usług lub robót budowlanych przez państwa na cele publiczne występowało już w czasach starożytnych cywilizacji, kiedy tworzyła się państwowość².

¹ „Sprawozdanie Prezesa UZP o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2015 roku”.

² A. Sołtysińska, „Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej”, Zakamycze 2004, s. 22.