

Edyta Pietras

TRYB PODSTAWOWY KROK PO KROKU

od planowania i szacowania wartości zamówienia
po zawarcie umowy z wykonawcą
z uwzględnieniem nowych obowiązków
informacyjnych zamawiającego

Stan prawny na 10.11.2021 r.

Warszawa 2021

SPIS TREŚCI

PRZEDMOWA	7
------------------------	----------

WPROWADZENIE	9
---------------------------	----------

ROZDZIAŁ 1. PLANOWANIE, AGREGOWANIE I SZACOWANIE WARTOŚCI ZAMÓWIENIA	11
---------------------------------------------------------------------------------------	-----------

1. Planowanie zamówień publicznych	11
2. Agregowanie zamówień publicznych, niezwykle istotna czynność mająca wpływ na prawidłowe szacowanie wartości zamówienia w każdej jednostce zobowiązanej do stosowania Ustawy Pzp.....	17
3. Szacowanie wartości zamówienia w ramach kilku jednostek organizacyjnych zamawiającego	32
4. Szacowanie wartości zamówienia z uwzględnieniem prawa opcji oraz wznowień	33
5. Szacowanie wartości zamówienia w kontekście rażąco niskiej ceny	35
6. Agregowanie zamówień publicznych na obrazkach.....	37

ROZDZIAŁ II. TRYB PODSTAWOWY – WARIANT I ORAZ WARIANT II	43
---------------------------------------------------------------------------	-----------

1. Tryb podstawowy bez negocjacji a wariant z możliwością negocjacji – ogólne spostrzeżenia na temat stosowania obu trybów.....	43
2. Możliwość żądania podmiotowych środków dowodowych dotyczące warunków udziału w postępowaniu oraz braku podstaw wykluczenia	47

3. Badanie i ocena ofert w tym ofert częściowych	62
4. Oferty dodatkowe w trybie podstawowym w wariantcie II z możliwością negocjacji – ogólne spostrzeżenia	64
5. Schemat postępowania przy zastosowaniu trybu podstawowego bez negocjacji oraz z możliwością negocjacji.....	65
6. SWZ jako podstawowy dokument tworzony przez zamawiających w trybie podstawowym w wariantcie I oraz II	72

**ROZDZIAŁ III. TRYB PODSTAWOWY Z OBLIGATORYJNYMI
NEGOCJACJAMI – WSKAZANIE MOŻLIWOŚCI
ZASTOSOWANIA TRYBU 85**

1. Tryb podstawowy z obligatoryjnymi negocjacjami – wskazanie możliwości zastosowania trybu.....	85
2. Opis potrzeb i wymagań (OPIW) jako dokument, który zostanie doprecyzowany po przeprowadzonych negocjacjach.....	86
3. Schemat postępowania dla trybu z obligatoryjnymi negocjacjami.....	90

ROZDZIAŁ IV. WYBRANE ZAGADNIENIA 93

1. Oświadczenie z art. 56 ust. 1 oraz 56 ust.2 ustawy Pzp.....	93
2. Nowa zasada efektywności ekonomicznej	96
3. Podmiot udostępniający zasoby oraz Podmioty wspólnie ubiegające się o udzielenie zamówienia.....	99
4. Dokumenty wystawione przez upoważnione podmioty i nieupoważnione podmioty.....	103
5. Nowe obowiązki sprawozdawcze zamawiającego.....	105

PRZEDMOWA

Książka, którą oddaje w Państwa ręce to poradnik inny niż wszystkie – to źródło wiedzy na temat tego w jaki sposób przeprowadzić postępowanie o zamówienie publiczne od momentu planowania do zakończenia postępowania wraz z opisem czynności, jakie musi wykonać zamawiający po podpisaniu umowy.

Książka napisana została bardzo prostym językiem, zawiera wiele przykładów, które pozwolą zrozumieć zawile i trudne zagadnienia dotyczące Prawa zamówień publicznych.

W praktyce najczęściej stosowanym przez zamawiających jest tryb podstawowy w postępowaniach tzw. Krajowych. Dlatego też książka będąca jednocześnie poradnikiem poprowadzi za rękę każdego zamawiającego przez proces udzielenia zamówienia publicznego we wskazanym trybie. Książka omawia również problemy, które pojawiają się na co dzień w praktyce udzielania zamówień publicznych.

Dedykowana jest dla wszystkich osób które udzielają zamówień publicznych jak również dla tych osób, które dopiero zamierzają rozpocząć przygodę z zamówieniami publicznymi.

Tryb podstawowy prowadzony przez zamawiających bez stresu – czy to możliwe?

Stres zawsze będzie towarzyszył nam w naszej codziennej pracy ale tylko taki który będzie skutecznym bodźcem do działania.

Moją intencją jest to, aby książka stała się jednocześnie źródłem wiedzy oraz wewnętrznej siły i wiary we własne możliwości dla wszystkich osób zajmujących się na co dzień zamówieniami publicznymi.

WPROWADZENIE

Ustawa Prawo zamówień publicznych z dnia 11 września 2019 r. weszła w życie 01.01.2021 r.

Ustawa wprowadziła nową zasadę efektywności ekonomicznej. Ta zasada nie została wprowadzona przez ustawodawcę tak sobie, zauważono bowiem, że jest koniecznym zwrócić zamawiającym uwagę nie tylko na sam zakres proceduralny zamówienia, sposób prowadzenia postępowania, ale także na jego skutki.

W tym miejscu można postawić następujące pytanie – co zmieniło w ustawie aby zamawiający mogli osiągnąć lepszą efektywność zamówień publicznych?

Za nim jednak udzielię odpowiedzi, warto zastanowić się co oznacza słowo efektywny. Niewątpliwie to taki, który daje dobre wyniki, który pozwala osiągnąć zamierzony rezultat, najlepszą jakość jaka jest potrzebna do osiągnięcia tego rezultatu i najlepszą jakość jaka mieści się w środkach którymi dysponujemy.

Efektywność w rozumieniu ustawy Pzp to także efektywność która uwzględnia aspekty środowiskowe, społeczne, innowacyjne, wszędzie tam gdzie jest to adekwatne do przedmiotu zamówienia i tam gdzie ma to sens.

Tak więc zamówienie efektywne to takie które pozwala osiągnąć rezultat, najlepszą jakość za dostępną cenę. Efektywne zamówienie to także zamówienie legalne czyli zamówienie udzielone zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Ustawodawca wprowadził do ustawy przepisy które nakazują zamawiającemu patrzeć na ustawę jako na element procesu

zakupowego. Wprowadził bowiem pewne nowe przepisy, których do tej pory nie było.

W obecnym stanie prawnym zamawiający rozpoczyna proces zakupy od planowania zamówienia, decydowania o tym co i w jakiej formie kupi aby móc osiągnąć założony cel.

Pierwszym etapem jest identyfikacja potrzeb. Etap ten nie jest jedynie zakupem robót budowlanych, dostaw i usług, bowiem obejmuje coś znacznie ważniejszego.

Jako zamawiający jesteśmy powołani do osiągnięcia pewnego celu, pewnych zadań. Zadania te służą zapewnianiu potrzeb publicznych np. edukacyjnych, związanych z komunikacją, transportem, itp. Tak więc jako zamawiający jesteśmy zobowiązani do zaspakajania tych potrzeb.

Kiedy zidentyfikujemy potrzebę, analizujemy jakimi sposobami możemy ją zaspokoić.

Kiedy zamawiający ustali w jaki sposób, jakie zamówienie publiczne i w jakim trybie będzie udzielane, przechodzi do procesu przygotowania i wszczęcia postępowania.

W wyniku postępowania zostaje zawarta umowa, następnie jej realizacja po to aby zidentyfikowaną wcześniej potrzebę, zaspokoić.

Po zakończeniu realizacji umowy zamawiający dokonuje oceny jej realizacji zastanawiając się nad tym, czy osiągnął założony cel, jakie ryzyka wystąpiły w toku realizacji umowy, czy musiał ją zmieniać i dlaczego oraz czy umowa była na tyle elastyczna aby tych zmian dokonać.

Procedura uproszczona czyli tryb podstawowy w ustawie Pzp, gwarantując realizację celów systemu zamówień publicznych, zapewnia odpowiednią elastyczność umożliwiającą optymalną organizację procesu udzielania zamówienia publicznego przez zamawiających.

ROZDZIAŁ 1. PLANOWANIE, AGREGOWANIE I SZACOWANIE WARTOŚCI ZAMÓWIENIA

1. Planowanie zamówień publicznych

Bardzo ważną czynnością jaką musi wykonać każdy zamawiający w swojej jednostce jest zaplanowanie zamówień publicznych oraz dokonanie ich prawidłowej agregacji.

Zazwyczaj już w październiku referat finansowy zwraca się do wszystkich pracowników merytorycznych w danej jednostce o zaplanowanie wydatków na kolejny rok budżetowy. Z punktu widzenia budżetu danej jednostki jest to bardzo ważne, gdyż Główny Księgowy lub Skarbnik jednostki wraz z Kierownikiem zamawiającego decydują, które dostawy, usługi lub roboty budowlane będą realizowane w kolejnym roku budżetowym.

Dla osób, które odpowiedzialne są za zamówienia publiczne bardzo istotny jest natomiast fakt, które wydatki zaplanowane do budżetu zostały przyjęte do realizacji, bowiem właśnie te wydatki będą musiały zostać prawidłowo agregowane.

Kiedy zostaną przyjęte do budżetu wszystkie wydatki danej jednostki, wówczas osoba odpowiedzialna za zamówienia publiczne winna zwrócić się do pracowników merytorycznych, o wskazanie wszystkich wydatków które będą ponosić na swoim stanowisku z podziałem na dostawy, usługi i roboty budowlane.

Zwrócenie się do pracowników merytorycznych o wskazanie wydatków jakie będą ponosić na swoim stanowisku jest czynnością niezbędną i konieczną, gdyż z planu budżetu lub planu finansowego nie jesteśmy w stanie prawidłowo sporządzić plan zamówień publicznych.

Po pierwsze, do budżetu lub planu finansowego wydatki podawane są w wartościach brutto natomiast do planu zamówień wydatki podawane są w wartościach netto.

Ponadto, praktyka pokazuje, że w niektórych budżetach wskazana jest jedna wartość, która zostanie poniesiona na realizację całego zadania np. „Budowa kanalizacji sanitarnej”, Oczywiście budowa kanalizacji jest robotą budowlaną, ale wskazana wartość w budżecie uwzględniać może również wykonanie projektu budowlanego, zatrudnienia inspektora nadzoru, wówczas takie zamówienia są również usługą. Tak więc pod zadaniem dotyczącym wykonania robót budowlanych mogą kryć się również zamówienia na usługi czy też dostawy.

Dlatego tak ważne jest aby to pracownik merytoryczny znający doskonale specyfikę ponoszonych przez siebie wydatków wskazał jakie wydatki będzie ponosił w ramach danego zadania z podziałem na usługi, dostawy i roboty budowlane.

Jakie jeszcze informacje dla prawidłowej agregacji zamówień i sporządzenia planu winien przekazać pracownik merytoryczny? Zanim odpowiem na to pytanie warto sięgnąć do art 23 ust. 1 ustawy Pzp który wskazuje:

„Zamawiający publiczni, o których mowa w art. 4 pkt 1 i 2, oraz ich związki, nie później niż w terminie 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego przez uprawniony organ, sporządzają plan postępowań o udzielenie zamówień, jakie przewidują przeprowadzić w danym roku finansowym. Plan zamieszcza się w Biuletynie Zamówień Publicznych, na zasadach określonych w dziale III w rozdziale 2, oraz na stronie internetowej zamawiającego¹”.

¹ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.).

Z przywołanego artykułu dowiadujemy się, że plan zamówień publicznych zobowiązani są wykonać zamawiający publiczni będący jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych oraz państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Oczywiście plan zamówień w obowiązkowych publikatorach mogą zamieszczać również zamawiający spoza obligatoryjnego katalogu.

Ponadto zamawiający publiczni są zobowiązani do sporządzenia planu postępowań o udzielenie zamówień w terminie 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego przez uprawniony organ.

Tak więc pracownik odpowiedzialny za zamówienia publiczne musi w odpowiednim terminie uzyskać od pracownika merytorycznego niezbędne informacje na temat wydatków jakie zaplanował do poniesienia, aby móc prawidłowo dokonać agregacji zamówień w ramach całej jednostki oraz w ustawowym terminie sporządzić i opublikować plan zamówień publicznych.

Do obowiązkowych publikatorów planu należą strona internetowa zamawiającego oraz Biuletyn Zamówień Publicznych (Bzp). Ustawodawca wskazał również, że zamieszczenie planu w Bzp powinno nastąpić według reguł opisanych w dziale III rozdział 2 Pzp.

Zgodnie z art 23 ust. 3 ustawy Pzp:

„Plan postępowań o udzielenie zamówień zawiera w szczególności informacje dotyczące:

- 1) przedmiotu zamówienia;
- 2) rodzaju zamówienia według podziału na zamówienia na roboty budowlane, dostawy lub usługi;
- 3) przewidywanego trybu albo procedury udzielenia zamówienia;
- 4) orientacyjnej wartości zamówienia;
- 5) przewidywanego terminu wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia².”

² Tenże.

Art 23 ust. 3 Ustawy Pzp wskazuje minimalny zakres rzeczowy planu. Powinien on uwzględniać w szczególności informacje dotyczące przedmiotu zamówienia, rodzaju zamówienia według podziału na zamówienia na roboty budowlane, dostawy lub usługi, przewidywanego trybu albo procedury udzielenia zamówienia, orientacyjnej wartości zamówienia i przewidywanego terminu wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia.

Katalog wskazanych informacji nie jest zamknięty, zamawiający może wskazać czy będzie umieszczać aspekty społeczne czy środowiskowe lub czy zamówienie było poprzedzone wstępnymi konsultacjami rynkowymi lub jak czytamy w komentarzu do ustawy Pzp: „Warto rozważyć zamieszczanie w planie innych informacji różnicujących lub charakterystycznych dla danego zamówienia, a odróżniających je od innych podobnych zamówień (np. wymagana technika wykonania zamówienia)”³.

W tym miejscu chciałabym poruszyć kwestię dotyczącą wskazania orientacyjnej wartości zamówienia, która nie jest tożsama z szacunkową wartością zamówienia.

Podając orientacyjną wartość zamówienia należy wskazać co najmniej rząd wielkości szacunkowej wartości zamówienia, wskazanie poniżej lub powyżej kwot unijnych jest za mało.

Ponadto ustawodawca nie wymaga od zamawiającego w przypadku wskazania orientacyjnej wartości zamówienia dochowania należytej staranności czy też przedstawienia dowodów należytej staranności.

Wszyscy znamy z praktyki sytuację, kiedy do budżetu lub planu finansowego pracownik merytoryczny podaje wartość danego wydatku w oparciu o swoją wiedzę, doświadczenie a nie w oparciu o dokładnie sporządzoną analizę czy też w przypadku robót budowlanych w oparciu o kosztorys inwestorski. Dzieje się tak wówczas

³ Prawo Zamówień Publicznych. Komentarz pod red. H. Nowak, M. Winiarza, Komentarz do art 23, str. 175.

kiedy na moment planowania czy to do budżetu lub planu finansowego nie jesteśmy w stanie podać wartości zamówienia. Wyobraźmy sobie sytuację że na dany rok zaplanowane jest wszczęcie postępowania na remont czterech dróg, jednak pracownik merytoryczny nie dysponuje jeszcze kosztorysem inwestorskim gdyż dokumentacja techniczna jest dopiero w przygotowaniu, wówczas podaje orientacyjną wartość zamówienia.

Tak więc orientacyjna wartość zamówienia, to wartość jaką podaje pracownik merytoryczny w oparciu o swoją wiedzę oraz doświadczenie. Nie jest ona tożsama z szacunkową wartością zamówienia. Jeśli dochodzimy do szacowania wartości zamówienia to wówczas dokonujemy konkretnego szacowania, w odpowiednim terminie 3 lub 6 miesięcy z obowiązkową aktualizacją opisaną w art 36 ustawy Pzp.

Chciałabym również zwrócić uwagę na z pozoru banalną rzecz a mianowicie wskazanie przedmiotu zamówienia. Zamawiający w różny sposób wskazują nazwę przedmiotu zamówienia. Jedni opisują go bardzo ogólnie drudzy zaś bardzo szczegółowo. Rekomenduję aby wskazywać przedmiot zamówienia ogólnie, gdyż zbyt szczegółowy opis w razie jego zmiany przez zamawiającego będzie skutkował koniecznością aktualizacji planu.

Zgodnie bowiem z art. 23 ust 4 ustawy Pzp zamawiający zapewnia aktualność planu postępowania o udzielenie zamówień. Aktualizację planu zamieszcza się w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej zamawiającego.

Aktualizacje planów, analogicznie jak same plany, zamawiający zobowiązani są zamieścić w BZP i na swojej stronie internetowej. W tym miejscu można zadać pytanie: Czy po każdej zmianie zamawiający będą musieli dokonywać aktualizacji planu?

Moim zdaniem nie zawsze. Komentarz do Ustawy Pzp wskazuje: „Obowiązek zamieszczania planu w BZP, powiązany z ustrukturyzowaniem i ujednoczeniem takiego planu oraz z obowiązkiem jego aktualizacji stanowi bardzo dobre narzędzie planistyczne dla wykonawców