



Justyna Olszewska  
Jarosław Rokicki

# Zamówienia publiczne Zarządzanie organizacją, ludźmi i problemami



ABC

a Wolters Kluwer business

Zamówienia publiczne  
Zarządzanie organizacją,  
ludźmi i problemami

**Justyna Olszewska** zawodowe i osobiste podziękowania składa:

**Profesor Akademii Ekonomicznej w Katowicach dr hab. Marii Balcerowicz-Szkutnik** za wsparcie i okazaną sympatię w różnych momentach drogi studenckiej i naukowej,

**Profesorowi Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie dr. hab. Dariuszowi Wędzkiemu**, będącemu prawdziwym wzorem do naśladowania, za twórczą inspirację, przyjaźń i wiarę w naukowców,

**Prezesowi Instytutu Zamówień Publicznych w Warszawie Piotrowi Wiśniewskiemu** za całokształt współpracy i wielką naukę w zakresie wiedzy i charakteru,

**Skarbnikowi Miasta Zabrze Piotrowi Barczykowi**, bo jest dla mnie wzorem urzędnika, Mojemu Tacie, **dr. Jerzemu Olszewskiemu**, bo w trudnych chwilach mojego życia zawsze we mnie wierzył,

**Markowi** osobiste podziękowania za miłość, dzięki której wszystko jest możliwe.

**Książkę dedykuję pamięci zmarłej Mamy.**

**Jarosław Rokicki** książkę dedykuje **Tacie**, o którym pamięć jest nieśmiertelna i Rodzinie, dzięki której życie nabiera wartości...

Justyna Olszewska  
Jarosław Rokicki

# Zamówienia publiczne Zarządzanie organizacją, ludźmi i problemami



ABC

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2010

*Stan prawny na 29 stycznia 2010 r.*

Wydawca:  
*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący:  
*Małgorzata Jarecka*

Opracowanie redakcyjne:  
*Anna Konarzewska-Zuczek*

Skład, łamanie:  
*JustLuk, Łukasz Drzewiecki*

Poszczególne rozdziały napisali:  
Justyna Olszewska – rozdział I, III, VI, VIII, X, XI  
Jarosław Rokicki – rozdział II, IV, V, VII, IX

© Copyright by  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2010

ISBN: 978-83-264-0397-2

Wydane przez:  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek  
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a  
tel. (022) 535 80 00, (022) 535 82 00  
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7  
tel. (012) 630 46 00  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
Księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	9
<b>Wprowadzenie</b> .....	11
<b>Rozdział I</b>	
<b>Cele ustawy – Prawo zamówień publicznych a zasady finansów publicznych</b> .....	15
<b>Rozdział II</b>	
<b>Planowanie zamówień publicznych jako podstawa podejmowania decyzji w sferze zamówień publicznych</b> .....	20
<b>Rozdział III</b>	
<b>Specyfikacja istotnych warunków zamówienia jako podstawowy dokument w postępowaniu</b> .....	50
1. Warunki udziału w postępowaniu jako sposób weryfikacji zdolności wykonawcy do wykonania zamówienia – formułowanie warunków udziału w postępowaniu i dokumenty niezbędne dla oceny spełniania warunków .....	50
2. Zmiany SIWZ (dopuszczalność i obowiązki zamawiającego związane ze zmianą SIWZ).....	57
3. Forma i zasady porozumiewania się z wykonawcami .....	59
4. Jak uniknąć błędów, czyli prawidłowo sporządzona specyfikacja istotnych warunków zamówienia.....	64
<b>Rozdział IV</b>	
<b>Przygotowanie postępowania</b> .....	71
1. Opis przedmiotu zamówienia – zasady opisu .....	71
1.1. Artykuł 29 ust. 3 p.z.p. – równoważność ofert .....	73
1.2. Cechy techniczne i jakościowe opisu przedmiotu zamówienia .....	75
1.3. Normy, aprobaty, specyfikacje .....	76
1.4. Zagadnienie opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane.....	78

2. Stosowanie Wspólnego Słownika Zamówień.....	80
3. Obliczanie wartości zamówienia – zasady ogólne.....	82
3.1. Oferty częściowe, zamówienia udzielane w częściach.....	83
3.2. Usługi i dostawy powtarzające się okresowo .....	84
3.3. Roboty budowlane.....	87
4. Ogłoszenia w postępowaniu o zamówienie .....	89

## **Rozdział V**

<b>Przygotowanie i złożenie ofert .....</b>	<b>101</b>
1. Formalne wymogi ofert .....	101
1.1. Oferta w świetle przepisów kodeksu cywilnego .....	102
1.2. Forma oferty .....	104
1.3. Opakowanie oferty .....	105
2. Wykonawcy .....	106
2.1. Formy organizacyjno-prawne .....	107
2.2. Reprezentacja wykonawców .....	110
2.3. Prokura i pełnomocnictwo w uregulowaniach kodeksu cywilnego .....	112
3. Termin związania ofertą .....	115
3.1. Maksymalne terminy związania ofertą .....	115
3.2. Przedłużenie terminu związania ofertą (art. 85 p.z.p.) .....	118
3.3. Możliwość zawarcia umowy po upływie terminu związania ofertą (art. 94 ust. 1 p.z.p.).....	122
4. Wadium .....	124
4.1. Prawna istota wadium .....	124
4.2. Wadium na gruncie przepisów prawa zamówień publicznych... ..	126
4.3. Formy wniesienia wadium .....	129
4.4. Zwrot wadium .....	135
4.5. Zatrzymanie wadium.....	137

## **Rozdział VI**

<b>Ocena oferty.....</b>	<b>146</b>
1. Otwarcie ofert i ich ocena .....	146
2. Wykluczenie wykonawcy, ustawowe przesłanki wykluczenia, wybrane problemy.....	148
3. Odrzucenie oferty .....	151
3.1. Przesłanki odrzucenia oferty .....	151
3.2. Sposób postępowania z rażąco niską ceną .....	153
3.2. Poprawianie omyłek w ofertach wykonawców .....	155

4. Wybór najkorzystniejszej oferty a sytuacja unieważnienia postępowania – wybrane problemy .....164

## **Rozdział VII**

**Zamówienie z wolnej ręki – zamówienia dodatkowe w robotach budowlanych ... 168**

## **Rozdział VIII**

**Środki odwoławcze .....196**

1. Podmioty legitymowane i interpretacja interesu wykonawcy.....196
2. Odwołanie – wymogi formalne, terminy, postępowanie odwoławcze...202
3. Skarga do sądu – podmioty legitymowane, wymogi formalne .....207
4. Postępowania protestacyjno-odwoławcze – z praktyki wzięte .....209

## **Rozdział IX**

**Możliwość dokonywania zmian do umowy w sprawie zamówienia publicznego w świetle art. 144 p.z.p..... 217**

## **Rozdział X**

**Organizacja postępowań u zamawiających i wykonawców .....240**

1. Regulaminy wewnętrzne i potrzeba ich tworzenia w instytucjach zamawiających .....240
2. Podział zadań i kompetencji w instytucjach zamawiających .....255
3. Centralizacja zamówień a zalety decentralizacji w instytucjach zamawiających .....263
4. Organizacja pracy komisji przetargowej i odpowiedzialność członków komisji oraz innych osób wykonujących czynności w postępowaniu .....267
5. Organizacja postępowań i podział zadań i kompetencji u wykonawców .....270

## **Rozdział XI**

**Zarządzanie działem zamówień publicznych ..... 273**

1. Organizacja pracy działu zamówień publicznych – planowanie .....273
2. Organizowanie pracy w dziale zamówień publicznych – podział zadań i odpowiedzialności .....275
3. Ocena osobowości i umiejętności pracowników i związany z tym dobór metod i narzędzi motywacyjnych.....279
4. Jak osiągać cele w zespole? .....287
5. Lider w zamówieniach publicznych, czyli kto może nim być i dlaczego wiedza to nie wszystko? .....290

<b>Aneks</b> .....	309
Bibliografia .....	309
Tabela 13. Wymogi i procedury – przetarg nieograniczony – zamówienia klasyczne .....	315
Tabela 14. Wymogi i procedury – przetarg ograniczony – zamówienia klasyczne .....	316
Spis rysunków .....	318
Spis tabel .....	319
 <b>Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych</b> .....	321

## WYKAZ SKRÓTÓW

### Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 482 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.)
- pr. bank. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 z późn. zm.)
- pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.)
- p.z.p. – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240)
- 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.)

### Czasopisma, orzecznictwo i inne

- Biul. SN – Biuletyn Informacyjny Sądu Najwyższego
- BZP – Biuletyn Zamówień Publicznych
- CPV – Wspólny Słownik Zamówień
- ECR – European Court Report

j.s.t.	–	jednostki samorządu terytorialnego
KIO	–	Krajowa Izba Odwoławcza
KRK	–	Krajowy Rejestr Karny
KRS	–	Krajowy Rejestr Sądowy
KZP	–	Komórka do spraw Zamówień Publicznych
MZP	–	Monitor Zamówień Publicznych
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
ONSA WSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
Prok. i Pr.	–	Prokuratura i Prawo
Przet. Publ.	–	Przetargi Publiczne
PZP	–	Prawo Zamówień Publicznych
Sam. Teryt.	–	Samorząd Terytorialny
SIWZ	–	specyfikacja istotnych warunków zamówienia
SN	–	Sąd Najwyższy
SO	–	Sąd Okręgowy
UZP	–	Urząd Zamówień Publicznych
ZA	–	Zespół Arbitrów

## WPROWADZENIE

*Nikt nie odkrywa nowych łądów,  
widząc jednocześnie przystań z której wypłynął*

Andre Gide

Funkcjonujący od blisko 15 lat rynek zamówień publicznych w Polsce ma bardzo rozbudowaną strukturę podmiotowo-przedmiotową, co czyni go szczególnym obiektem zainteresowania w wymiarze teoretycznym, poznawczym oraz metodycznym. Obserwowany wzrost stopnia wrażliwości podmiotów ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego, stającego się atrakcyjną formą pozyskiwania zleceń przy wysoce rozwiniętym mechanizmie kontroli społecznej, wymusza na zamawiającym konieczność ciągłego doskonalenia w tej, jakże ważnej ze społeczno-gospodarczego punktu widzenia, sferze gospodarki.

Rosnąca konkurencja na rynku zamówień publicznych powoduje wzrost środków ochrony prawnej wnoszonych przez wykonawców, co z kolei wymusza kompletowanie specjalistycznej kadry zarówno po stronie zamawiających, jak i wykonawców. Zatem wszystko to sprawia, że następuje wzrost zapotrzebowania także na kolejne pozycje literatury zwartej i artykułowej, które stają się często codziennym podręcznym narzędziem pracy dla wielu z nas.

Powstało do tej pory na rynku wydawniczym wiele pozycji traktujących szeroko o problematyce zamówień publicznych, które jednak są wyłącznie komentarzami do istniejących przepisów lub opracowaniami analizującymi orzecznictwo zespołów arbitrów, Krajowej Izby Odwoławczej i sądów powszechnych. Zdaniem autorów na rynku brak jest pozycji, która w sposób nowatorski traktowałaby o zagadnieniach związanych z zarządzaniem zamówieniami publicznymi jako dziedziną ważną zarówno dla wykonawców, jak i zamawiających, a także pokazywałaby, jak rozwiązywać problemy zaistniałe podczas stosowania przepisów w praktyce, a co najważniejsze – jak zarządzać zespołami, które muszą wzajemnie współpracować w organizacji,

aby właściwie i skutecznie realizować jej cele i rozwiązywać owe pojawiające się problemy, które często mają nie tylko naturę prawną, ale i ludzką. Autorzy skupili się zatem w swojej pracy także na występujących w praktyce problemach z zarządzaniem zespołami, rozwiązywaniem konfliktów i motywowaniem członków zespołu. Poddali także dogłębnej analizie kwestie związane z planowaniem zamówień publicznych, gdyż od skutecznego i prawidłowego planowania zależy prawidłowość stosowania przepisów i organizowania pracy zespołu zamówień publicznych.

Autorzy starają się nie skupiać na podawaniu gotowych rozwiązań na każdą okazję, ale wyznaczają kierunki, pokazują, na co warto zwrócić uwagę, co może umknąć przy rozpatrywaniu danego problemu, a ma kluczowe znaczenie dla powodzenia przezwyciężenia trudnej sytuacji. Autorzy uznali, że zamówienia publiczne to dziedzina, w której patrzenie w przyszłość, elastyczność w działaniu i podejmowaniu decyzji oraz poszukiwanie nowych rozwiązań mają kolosalne znaczenie, gdyż jest to dziedzina bardzo szybko się zmieniająca, tak w wymiarze legislacyjnym i orzecznictwym, jak i rynkowym. Zarówno ożywienie gospodarcze, jak i występujące sytuacje kryzysowe mają wpływ na unormowania prawne oraz sytuację podmiotów w przestrzeni rynkowej.

Odpowiedzią na zapotrzebowanie rynkowe nowej jakości jest ten swoisty poradnik o charakterze aplikacyjnym i teoretycznym, przeznaczony zarówno dla zamawiających, jak i wykonawców, który może stać się cennym źródłem informacji przy podejmowaniu decyzji w sferze zamówień publicznych. Jak już wspomniano wyżej, ważną jego cechą jest to, iż wydaje się, że jako jedyna tego rodzaju pozycja na rynku pokazuje, jak zarządzać zamówieniami w organizacji (zarówno po stronie zamawiających, jak i wykonawców), a więc w jaki sposób zarządzać kompetencjami osób wykonujących czynności w zamówieniach publicznych, motywować ich i doskonalić, ale też jak zarządzać procedurami w obszarze zamówień publicznych i efektywnie wdrażać je w organizacji, aby lepiej osiągać jej cele i wypełniać misję.

Właśnie dlatego, że autorzy książki są zarówno praktykami, jak i teoretykami z zakresu nie tylko zamówień publicznych, ale i zarządzania, realizacja czynności ustawowo przypisanych zamawiającym, ale też sposób pracy w firmach wykonawczych zostały pokazane na tle struktury organizacyjnej i zarządzania kompetencjami w organizacji. Autorzy starają się zwrócić uwagę na fakt, że dziś w zarządzaniu zaczyna mówić się nie o zarządzaniu

kapitałem ludzkim, ale zarządzaniu kompetencjami. Każdy bowiem zasób ludzki w organizacji to człowiek posiadający określone walory, które organizacja może dobrze lub niewłaściwie wykorzystać.

Oczywiście pisząc o efektywnym zarządzaniu zamówieniami publicznymi w organizacji, nie sposób nie odnieść się do kwestii interpretowania zagadnień prawnych związanych z najważniejszymi ustawowymi instytucjami, stąd pierwsza część książki dotyczy najważniejszych aspektów udzielania zamówień przez zamawiających i skutecznego ubiegania się o zamówienie przez wykonawców z propozycjami rozwiązań problemów w najczęściej występujących w praktyce sytuacjach, jakie stanowić mogą zagrożenie dla sprawności i efektywności działania. W tym miejscu autorzy podkreślają, że wiele barier w efektywnym udzielaniu zamówień ma swoje źródło w niedoskonałej wciąż legislacji w tym obszarze prawa. Nie pozwalają one na działania na linii prawa, lecz w jego granicach.

Z drugiej strony, wciąż zmienia się samo orzecznictwo, a wielokrotnie jest ono wewnętrznie sprzeczne i w sprawach dotyczących tych samych aspektów pojawiają się skrajnie odmienne wyroki. W tej sytuacji, zamiast wskazywać na poszczególne rozstrzygnięcia, warto wskazać na ugruntowaną linię orzeczniczą, zaś w sprawach wciąż niejednoznacznych spróbować wskazać propozycje rozwiązań, jakie można zastosować bez próby rozstrzygnięcia, które są właściwe, a jedynie określić ich koszty i zyski. Bowiern w zamówieniach publicznych każdy pracownik musi rozumieć, że dane rozstrzygnięcie niesie za sobą pewne ryzyko strat i zysków. Ten swoisty rachunek musi być dokonywany za każdym razem, a na tej podstawie powstaje bilans opłacalności, który dopiero może stanowić podstawę podejmowania decyzji.

Szczegółowo rozbudowana baza informacji w podręczniku opiera się na licznych komentarzach prawa zamówień publicznych i judykaturze, jak również na subiektywnych poglądach autorów poradnika, którzy w sposób syntetyczny i nowatorski ujmują zagadnienia funkcjonujące na płaszczyźnie zamówień publicznych, odkrywając tym samym tajemnice skutecznych działań w tej sferze.

Druga część książki, jako swoisty podręcznik lidera zespołu, nie jest tylko próbą zaproponowania skutecznego zarządzania zespołami ludzkimi i kompetencjami w sferze zamówień publicznych, ale także pokazuje, o czym wspomniano, jak efektywnie wdrażać procedury w organizacji. Wykorzystano w niej bogatą literaturę z zakresu zarządzania i psychologii menedżerskiej.

Napisany językiem prostym i zrozumiałym dla przeciętnego czytelnika poradnik dedykowany jest tym wszystkim, którzy dopiero rozpoczynają pracę w zamówieniach publicznych, jak również dla całego środowiska zamawiających i wykonawców, którzy na styku relacji zarówno partnerskich, jak i zakłóconych konfliktami, w postaci chociażby odwołań, kształtują zachowania na rynku zamówień publicznych.

## Rozdział I

# CELE USTAWY – PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH A ZASADY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Nie da się interpretować w sposób właściwy norm prawnym, gdy nie zna się nadrzędnych zasad prawa, w tym przypadku zasad ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.). Zasady prawa ukierunkowują proces interpretacji przepisów prawnych, wskazują kierunki stosowania prawa, a w szczególności sposoby czynienia użytku z różnych przysługujących podmiotom praw<sup>1</sup>. Chodzi zatem o to, że w świetle zasad prawa wyraźniej dają się odczytać intencje unormowania; wskazują one także właściwy kierunek interpretowania norm prawnych. Zwykle zasady prawa wyinterpretowują się z ogółu przepisów. Zasady p.z.p. stanowią wyjątek, gdyż są wprost podane w art. 7–10. Jak jednak wskazuje P. Wiśniewski, nie są to jedyne zasady prawa zamówień publicznych wynikające z ustawy, gdyż pozostałe mogą być także wywodzone z ogółu przepisów prawa<sup>2</sup>.

Piotr Wiśniewski<sup>3</sup> podkreśla ważność zasady, jaka była zawarta w projekcie p.z.p., która jednak nie znalazła odzwierciedlenia w ustanowionym akcie normatywnym, jednak jest także – według autorów – nadrzędną zasadą stosowania p.z.p. Punktem wyjścia powinno być mianowicie to, że zamawiający wszczyna postępowanie o udzielenie zamówienia jedynie w celu jego udzielenia. Tym samym należy zawsze mieć na względzie, że zamawiający winien zrobić wszystko, aby uratować postępowanie od unieważnienia. W tym kontekście zawsze warto rozważać, czy nawet jeśli w postępowaniu doszło lub mogło dojść do naruszenia przepisów p.z.p., to naruszenie to ma

---

<sup>1</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 188, za: P. Wiśniewski, *Zasady Prawa zamówień publicznych – wybrane zagadnienia*, PZP 2008, nr 1, s. 37.

<sup>2</sup> Zob. P. Wiśniewski, *Zasady...*, s. 38.

<sup>3</sup> Tamże.

taki charakter, iż skutkować może nieważnością zawartej umowy. Nie może zatem zamawiający dla pozorów, w celu zbadania sytuacji rynkowej wszczynąć postępowania, nie może go unieważnić bez podania przyczyny, ale winien zrobić wszystko, aby przyczyna ta nie zaistniała.

Z punktu widzenia ważności zasad p.z.p. zasada uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców ma także znaczenie niezwykle istotne. Postulować należy szeroki dostęp do zamówienia dla wykonawców. Zamawiający w miarę możliwości powinni odstępować od stawiania warunków udziału w postępowaniu zbyt rygorystycznych i gdy to możliwe w postępowaniach poniżej progów unijnych od żądania dokumentów na potwierdzenie spełnienia warunków, co nie jest przecież ustawowym obowiązkiem, a jedynie uprawnieniem zamawiającego. Orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 25 maja 2009 r., KIO/UZP 630/09<sup>4</sup>, stanowi, że zamawiający w szczególności nie może żądać wykazania się przez wykonawcę doświadczeniem identycznym z przedmiotem zamówienia. W szczególności przy badaniu doświadczenia w zakresie budowy dróg nie można formułować warunku wykazania się doświadczeniem w stosowaniu określonej technologii. Z drugiej strony warto podkreślić, że nadmierna liberalizacja stawianych warunków może doprowadzić do nadmiernych kłopotów po stronie zamawiającego na etapie realizacji zamówienia, co głównie przy długookresowych i kosztownych inwestycjach o charakterze strategicznym ma olbrzymie znaczenie. Chodzi zatem o to, aby zamawiający, uwzględniając konieczną realizację swoich interesów, nie nadużywał jednak swojej pozycji; nie stawiał się w pozycji wobec wykonawców uprzywilejowanej.

Ściśle łączy się z tym zapewnienie ze strony zamawiającego, by osoby wykonujące czynności w postępowaniu gwarantowały bezstronność i obiektywizm. Osoby wykonujące czynności w postępowaniu po stronie zamawiającego winny gwarantować wykonywanie pozostałych zasad p.z.p., w tym zachowanie zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz prowadzenia całości postępowania z poszanowaniem przepisów prawa<sup>5</sup>. Wiąże się to zarówno z samymi kompetencjami, specjalistyczną wiedzą osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jak i z udziałem tylko takich osób, które są bezstronne i obiektywne, a zatem w szczególności nie podlegają ustawowemu obowiązkowi wyłączenia się z postępowania.

<sup>4</sup> Zob. [www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl).

<sup>5</sup> Zob. tamże.

Zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami p.z.p. Oznacza to w istocie, że zamawiający ma obowiązek zapewnić właściwe stosowanie przepisów prawa, czyli zapewnić legalność działań osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Tym samym zabronione są jakiegokolwiek zmiany podmiotowe po stronie wykonawcy takiego rodzaju, że inny podmiot wstępuje w prawa podmiotu wybranego w procedurze ustawowej za wykonawcę danego zamówienia.

Jedną z bardzo istotnych zasad p.z.p. jest zasada jawności postępowania. Oznacza to, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jest jawne nie tylko dla stron, ale dla każdego zainteresowanego podmiotu bez konieczności wskazywania swojego interesu prawnego. Zasada jawności sprawdza się do jawności w stosunku do informacji, jakie nie są objęte tajemnicą wynikającą z innych przepisów, ale także jawność ta dotyczy dokumentacji i obowiązku jej udostępniania w momencie, jaki określa ustawa w wybranych przepisach.

W ostatnim okresie coraz częściej składane są w jednostkach sektora finansów publicznych wnioski o udostępnienie informacji publicznej na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), odnoszące się również do szeroko rozumianych zamówień publicznych. Jest to wynik coraz większego zainteresowania sektorem publicznym, szczególnie wśród studentów podejmujących problematykę zamówień publicznych w kontekście prac dyplomowych. Celem rozwiązania danego problemu badawczego w obszarze zamówień publicznych studenci składają często wnioski z prośbą o udostępnienie danych statystycznych wymagających sporządzenia przez pracowników zamawiającego żmudnych zestawień obejmujących czasami nawet kilkaset pozycji. W konsekwencji następuje zaangażowanie pracownika w sporządzenie zestawień kosztem realizowania obowiązków służbowych. W rzeczywistości często zdarza się, że duża część informacji jest zamieszczona przez zamawiających na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, który – realizując zasadę jawności postępowań dotyczących sfery zamówień publicznych oraz ich transparentności – zamieszcza dla przykładu ogłoszenia o wszczęciu postępowania, informacje o wyborze oferty najkorzystniejszej. Dlatego właściwym rozwiązaniem jest udostępnienie osobie składającej wniosek informacji, na zasadach określonych w art. 11 pkt 1 ustawy, w drodze wyłożenia dokumentów w siedzibie zamawiającego. Należy podkreślić, że zamawiający jest w posiadaniu sprawozdań, do

których zobowiązany jest przepisami p.z.p.<sup>6</sup>, jak również często w ramach systemu zamówień publicznych prowadzi sprawozdania (w tym rejestry) oraz w ramach systemu stałego nadzorowania efektów realizacji najważniejszych procesów stosuje karty procesów i mierników.

Kolejna zasada dotyczy pierwszeństwa trybów podstawowych nad innymi i oznacza, że zawsze dopuszczalne są tryby podstawowe, a tylko w wyjątkowych wypadkach, gdy zaistnieją przesłanki ustawowe, zamawiający może wybrać inny tryb dopuszczony ustawą.

Trzeba także odnieść się do ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z dnia 17 grudnia 2004 r. (Dz. U z 2005 r. Nr 14 poz. 114 z późn. zm.), gdzie w art. 17 określony został katalog czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych w odniesieniu do naruszenia przepisów p.z.p. W szczególności należy do nich: naruszenie zasady udzielania zamówienia publicznego podmiotowi, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych oraz przesłanek stosowania trybów niekonkurencyjnych. Przy tej okazji warto wspomnieć o zasadzie powszechności wynikającej m.in. z art. 3 p.z.p., w myśl którego ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane.

Należy również szerzej spojrzeć na zasady zamówień publicznych w kontekście zasad finansów publicznych (art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b, pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz. U. Nr 157, poz. 1240), tj. wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań). Jest to spowodowane brzmieniem art. 44 ust. 4 u.f.p., zgodnie z którym „jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej”.

Próba odpowiedzi na pytanie dotyczące kompatybilności (zbieżności) zasad określonych we wspomnianych ustawach napotyka na barierę w postaci braku możliwości określenia efektu w stosunku do poniesionych nakła-

---

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 98 p.z.p., zamawiający sporządza roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach, które ma obowiązek przekazania Prezesowi Urzędu w terminie do dnia 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

dów. Istniejący konflikt: gospodarność czy wierność procedurze<sup>7</sup>, wydaje się rozstrzygnięty z korzyścią dla procedury. Będzie ona bowiem zawsze lepiej udokumentowana niż wykazanie gospodarności. Dodatkowo bardzo często o gospodarności można wnioskować w trakcie realizacji umowy w sprawie zamówienia publicznego.

„Biorąc pod uwagę powyższe należy jednocześnie wskazać, że ustawa Prawo zamówień publicznych nie powinna być stosowana i interpretowana jedynie przez pryzmat zasady równej konkurencji wykonawców, a w oderwaniu od innego celu jej regulacji, jakim jest zapewnienie dokonywania racjonalnych i celowych zakupów. Nie powinna być również stosowana w swoistej próżni legislacyjnej, nieuwzględniającej zasad wyrażonych w innych przepisach, w szczególności zasad wyrażonych w ustawie o finansach publicznych, które dotyczą racjonalnego wydatkowania środków budżetowych (zob. wyrok KIO z dnia 3 lutego 2009 r., KIO/UZP 91/09; KIO/UZP 92/09)”<sup>8</sup>. Zasady te zostały sformułowane w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b u.f.p. nakazującym dokonywanie wydatków sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad w nim określonych.

Należy pamiętać także, że nie zawsze wydatki celowe, gospodarne i oszczędne należy rozumieć jako wybór wykonawcy i oferty za najniższą cenę. Istotne znaczenie ma to w szczególności w przypadku usług specjalistycznych, takich jak np. usługi prawnicze, szkoleniowe. Znacznie bardziej w tych przypadkach zależy zamawiającemu przecież na renomie kancelarii czy doświadczeniu trenera niż najniższej cenie, która może, a nawet na pewno nie będzie gwarantować wysokiej jakości świadczonych usług, o którą w tym przypadku chodzi. Jak wiadomo, nie da się zapewnić sobie zaspokojenia tego rodzaju potrzeb, gdy wybiera się ofertę najtańszą. Problem ten także zostanie szerzej omówiony w dalszych podrozdziałach książki.

---

<sup>7</sup> E. Gnatowska, *Odchwaszczanie procedur*, MZP 2009, nr 6, s. 56.

<sup>8</sup> Informator Urzędu Zamówień Publicznych 2009, nr 4, Urząd Zamówień Publicznych, s. 15.

