



biblioteczka  
zamówień publicznych

Damian Michalak

# ZAMAWIAJĄCY

## JAKIE PODMIOTY SĄ ZOBOWIĄZANE DO STOSOWANIA USTAWY PRAWO ZAMOWIEŃ PUBLICZNYCH

uczestnicy przetargów publicznych



Damian Michalak

# ZAMAWIAJĄCY

**JAKIE PODMIOTY SĄ ZOBOWIĄZANE  
DO STOSOWANIA USTAWY  
PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH**



**Autor:**

Damian Michałak

radca prawny, właściciel kancelarii specjalizującej się w obsłudze podmiotów z sektora publicznego – zwłaszcza w zakresie zamówień publicznych i PPP

**Redaktor prowadzący:**

Klaudyna Saja-Żwirkowska

**Wydawca:**

Katarzyna Czech

**Korekta:**

Zespół

**Projekt okładki:**

Piotr Fedorczyk

ISBN: 978-83-269-3289-2

Copyright by Wiedza i Praktyka sp. z o.o., Warszawa 2014

Wydawnictwo Wiedza i Praktyka sp. z o.o.

ul. Lotewska 9a, 03-918 Warszawa

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

e-mail: zamowieniapubliczne@wip.pl

Skład i łamanie: Dariusz Ziach

Druk: Miller

Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania zmian i skrótów w nadesłanych artykułach i ich tytułach. Artykułów, ani jakichkolwiek innych materiałów nie zamówionych Redakcja nie zwraca.

Wszelkie prawa do niniejszej publikacji, w tym do jej tytułu oraz do treści zawartych w zamieszczonych w niej artykułach, podlegają ochronie prawnej przewidzianej w szczególności prawem autorskim. Ich przedruk oraz rozpowszechnianie bez wiedzy i zgody Redakcji są zabronione. Zakaz ten nie dotyczy cytowania ww. materiałów w granicach dozwolonego użytku, z powołaniem się na źródło.

Wszelkie materiały zawarte w niniejszej publikacji mają charakter wyłącznie popularyzacyjno-informacyjny i nie mogą być traktowane w sposób prawnie wiążący pomiędzy Czytelnikiem a Wydawcą lub Redakcją.

Redakcja dokłada wszelkich starań, aby informacje i dane zamieszczone w tych materiałach były poprawne merytorycznie i aktualne, jednakże informacje te nie mają charakteru porady, czy opinii prawnej, jako że Wydawca, ani Redakcja nie świadczy żadnych usług prawnych.

Nie mogą być one również traktowane jako oficjalne stanowisko organów i urzędów państwowych. Zastosowanie tych informacji w konkretnym przypadku może wymagać dodatkowych, pogłębionych konsultacji lub opinii prawnej.

Wobec powyższego Wydawca, Redakcja, redaktorzy, ani autorzy ww. materiałów nie ponoszą odpowiedzialności prawnej w szczególności za skutki zastosowania się lub wykorzystania w jakikolwiek sposób informacji zawartych w tych materiałach.



# Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	<b>5</b>
<b>Podmioty zobowiązane do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych</b> .....	<b>8</b>
Jednostki budżetowe .....	10
Instytucje gospodarki budżetowej .....	11
Zakłady opieki zdrowotnej .....	11
<b>Instytucje prawa publicznego</b> .....	<b>12</b>
<b>Zamawiający sektorowi</b> .....	<b>14</b>
<b>Dysponowanie środkami publicznymi</b> .....	<b>17</b>
Projekty unijne .....	17
<b>Koncesjonariusz a zamówienia</b> .....	<b>18</b>
<b>Instytucje kultury, naukowe i uczelnie</b> .....	<b>19</b>
<b>Wspólne zamówienia</b> .....	<b>21</b>
<b>Centrum Usług Wspólnych</b> .....	<b>23</b>
<b>Zwolnienie ze stosowania ustawy Pzp</b> .....	<b>26</b>
<b>Dobrowolni „zamawiający”</b> .....	<b>27</b>
<b>Partnerstwo publiczno-prywatne</b> .....	<b>28</b>
<b>Zamawiający w pytaniach i odpowiedziach</b> .....	<b>29</b>
Zamawiający może udzielić zamówienia wspólnie z inną jednostką zamawiającą .....	29
Upoważnienie do działania w formie pisemnej .....	29
Zamawiający może weryfikować spełnienie warunków udziału w postępowaniu wykonawcy u innego zamawiającego .....	31
Kierownik zamawiającego odpowiada za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania .....	33



Osoby wykonujące czynności w postępowaniu . . . . .	33
Zamawiający jednostronnie ustala warunki umowy z wykonawcą . . . . .	36
Istotne postanowienia nie podlegają zmianie . . . . .	37
Obowiązki kierownika zamawiającego w postępowaniu o zamówienie określa ustawa Pzp . . . . .	38
Jednostka organizacyjna gminy nieposiadająca osobowości prawnej jest samodzielnym zamawiającym . . . . .	39
Zamawiający ujawnia kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia bezpośrednio przed otwarciem ofert . . . . .	40
Zasada równego traktowania wykonawców . . . . .	41
Sposób porozumiewania się w trakcie procedury przetargowej określa zamawiający . . . . .	42
<b>Zamawiający w orzecznictwie KIO . . . . .</b>	<b>44</b>
Brak dofinansowania może spowodować unieważnienie postępowania o zamówienie publiczne . . . . .	44
Wykonawca nie może ponosić winy tego, że zamawiający nie sprecyzował warunków udziału w postępowaniu . . . . .	46
Zamawiający nie ma prawa dowolnie zmieniać ilości zamawianych dostaw na etapie realizacji zamówienia . . . . .	51
Zamawiający nie będzie czekał, aż wykonawca zechce podpisać z nim umowę . . . . .	55
Wykonawca nie może wymagać, aby zamawiający zwiększył środki na sfinansowanie zamówienia . . . . .	58
Zamawiający nie może pozostawić wyjaśnień wykonawcy bez oceny . . . . .	61
Zamawiający nie mogą nadużywać instytucji unieważnienia postępowania o zamówienie publiczne . . . . .	65
Zamawiający nie może automatycznie wykluczać firmy, która pomaga mu w przygotowaniu postępowania . . . . .	68



# Wstęp

Postępowanie o udzielenie zamówienia przygotowuje i przeprowadza zamawiający. Jednak pod tym pojęciem kryje się wiele jednostek publicznych. Często charakter danego podmiotu sprawia, że ma on możliwość stosować mniej dotkliwe przepisy. Przykładowo tak będzie w przypadku jednostek badawczych i kulturalnych. Dzięki nowelizacji ustawy Pzp z 16 kwietnia 2014 r. zyskały one wiele możliwości odstępstw od rygorystycznych zapisów. O tym, jakie jednostki kryją się pod pojęciem zamawiającego oraz jakie ma on obowiązki, można przeczytać w książce „Zamawiający – jaki ma status jednostka publiczna w postępowaniu o udzielenie zamówienia”.

Często mówi się, że zamawiający stoi na uprzywilejowanej pozycji w przetargu publicznym. Jednak to na nim ciąży zadanie przygotowania i przeprowadzenia postępowania zgodnie z ustawą Pzp. A jego działania często podlegają kontroli. Dlatego warto się dowiedzieć, z jakimi problemami borykają się inne podmioty. W rozdziale „Zamawiając w pytaniach i odpowiedziach” przedstawiamy odpowiedzi ekspertów na pytania jednostek publicznych. Natomiast w dziale „Zamawiający w orzecznictwie KIO” prezentujemy omówienie wybranych wyroków. Składy orzekające wskazują, jak nie popełnić błędu w postępowaniu i uniknąć odwołań składanych przez wykonawców.

Ta publikacja jest kolejną z serii „Uczestnicy przetargów publicznych”. Wydane zostały także książki poruszające tematykę wykonawców, podwykonawców oraz konsorcjów. Cała seria stanowi niezbędnik dla podmiotów, które chcą prowadzić przetargi, a także dla tych, którzy chcą w nich uczestniczyć po stronie zleceniobiorców.

Z poważaniem  
Klaudyna Saja-Żwirkowska  
redaktor prowadząca

Nasze publikacje znajdziesz na:

**FabrykaWiedzy.com**

*Fachowe publikacje dla specjalistów*





**Udzielanie zamówień publicznych zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych stanowi obowiązek bardzo wielu podmiotów. Część z nich można wskazać intuicyjnie, wiedząc, że funkcjonują wyłącznie w oparciu o środki publiczne, które powinny być wydawane zgodnie ze sformalizowanymi procedurami. W przypadku innych klasyfikacja nie jest już tak łatwa. Z tego artykułu można się dowiedzieć, jakie podmioty bezwzględnie muszą stosować ustawę Prawo zamówień publicznych.**

Ustawa Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.) (dalej: ustawa Pzp) określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej oraz ich kontrolę. Powszechność stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych wyraża się przede wszystkim tym, że poza nielicznymi wyjątkami obejmuje ona swoimi zapisami niemal wszystkie rodzaje wydatków finansowanych ze środków publicznych.

Przestrzeganie ustawy służyć ma właściwemu gospodarowaniu środkami publicznymi. Zgodnie bowiem z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. nr 157 poz. 1240 ze zm.) 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;
- w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Przyjęcie powyższego sposobu wydatkowania pieniędzy publicznych wymagało stworzenia odpowiedniego systemu udzielania zamówień.





## Podmioty zobowiązane do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych

Zakres podmiotowy ustawy Pzp został określony w art. 3. Katalog jednostek obarczonych takim obowiązkiem można podzielić na dwie grupy:

- zamawiających zobowiązanych do stosowania ustawy z uwagi na swój specyficzny status oraz
- zamawiających, na których obowiązek ten został nałożony na mocy szczególnego przepisu prawa.

Ustawowy katalog zamawiających jest niezwykle szeroki i wynika z mnogości form działalności szeroko rozumianego „państwa”.

Jedną z najważniejszych i zarazem najszerszych grup zamawiających są **jednostki sektora finansów publicznych**. Zgodnie z art. 9 ustawy o finansach publicznych są nimi:

- organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- jednostki budżetowe;
- samorządowe zakłady budżetowe;
- agencje wykonawcze;
- instytucje gospodarki budżetowej;
- państwowe fundusze celowe;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- Narodowy Fundusz Zdrowia;
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- uczelnie publiczne;



- Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe;
- inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Przytoczony katalog jednostek sektora finansów publicznych ma charakter otwarty, o czym świadczy użyty w punkcie 14. Zwrot „inne (...) osoby prawne”. Jednymi z najważniejszych z wymienionych podmiotów mających status zamawiającego w świetle Pzp są organy władzy publicznej – Sejm i Senat oraz Prezydent RP. Do organów administracji rządowej należy zaliczyć Radę Ministrów, przewodniczących określonych w ustawach komitetów oraz kierowników urzędów centralnych takich jak Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Regulacji Energetyki czy np. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Przedstawicielami Rady Ministrów na szczeblu centralnym są ministrowie, zaś w województwie wojewodowie, których także należy zaliczyć do organów administracji rządowej. Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji są z kolei najważniejszymi organami kontroli państwowej i ochrony prawa. Nie wolno tu jednak zapominać o organach pozakonstytucyjnych, Rzecznik Praw Dziecka, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej, Centralne Biuro Antykorupcyjne, jednostki policji i prokuratury.

Z kolei wymiar sprawiedliwości sprawują w Polsce sądy oraz trybunały (Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Admini-



stracyjny, Trybunał Konstytucyjny, sądy powszechne, wojskowe oraz administracyjne).

**Jednostkami samorządu terytorialnego** (dalej: jst) są oczywiście gminy, powiaty i województwa. Szczegółowe zasady ich funkcjonowania regulują tzw. ustawy samorządowe. Co ważne, obowiązek stosowania prawa zamówień publicznych dotyczy także zinstytucjonalizowanej współpracy jst, tj. związków – np. gminnych. Tworzone są w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych w drodze uchwał podejmowanych przez rady zainteresowanych gmin. Związek taki posiada osobowość prawną, a zadania publiczne wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Co ważne, obowiązek stosowania Pzp przez związki jst wynika z ich przynależności do sektora finansów publicznych. Nie należy mylić takiej sytuacji ze wspólnym prowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia przez kilku zamawiających samorządowych (na podstawie art. 16 ustawy Pzp).

---

### Jednostki budżetowe

---

Biorąc pod uwagę mnogość form działania organów szeroko rozumianego „państwa”, zakresem podmiotowym ustawy Prawo zamówień publicznych objęto także różnego rodzaju mniejsze jednostki organizacyjne wchodzące często w skład większych instytucji. Zasady ich działania wskazano w ustawie o finansach publicznych. Są to więc np. **jednostki budżetowe**, czyli jednostki sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, pokrywające swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzające na rachunek budżetu państwa albo budżetu jst. Prowadzą one gospodarkę finansową według zasad określonych w ustawie o finansach publicznych, opierając ją na planie finansowym.



Bardziej samodzielnym odpowiednikiem jednostek budżetowych są samorządowe zakłady budżetowe odpłatnie wykonujące zadania własne jednostki samorządu terytorialnego i pokrywające koszty swojej działalności z przychodów własnych. Działają one m.in. w zakresie dróg, ulic, mostów i placów, wodociągów i kanalizacji, lokalnego transportu zbiorowego, gospodarki odpadami, zarządzania nieruchomościami.

---

### **Instytucje gospodarki budżetowej**

---

Jeszcze kilka lat temu obok zakładów budżetowych jednym tchem wymieniano gospodarstwa pomocnicze. Obecnie ich miejsce zajmują **instytucje gospodarki budżetowej** – tworzone przez ministra lub kierownika jednostki samodzielnie ustalającej swój budżet w celu realizacji zadań publicznych. Instytucje te odpłatnie wykonują wyodrębnione zadania, a koszty swej działalności pokrywają z uzyskiwanych przychodów. Posiadają osobowość prawną i spory stopień wewnętrznej samodzielności. Obok powyższych na analogicznych zasadach stosują Prawo zamówień publicznych inne jednostki – np. tworzone w drodze ustawy państwowe **agencje wykonawcze** czy **fundusze celowe**.

---

### **Zakłady opieki zdrowotnej**

---

Ciekawymi jednostkami sektora finansów publicznych są z pewnością **samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej**. Podmioty te stosują przepisy o zamówieniach publicznych jedynie w stosunku do zakupów niezbędnych do funkcjonowania danej placówki ochrony zdrowia. Świadczenia zdrowotne – będące istotą funkcjonowania wspomnianych podmiotów – wyłączone są z obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. Ich kontraktowanie reguluje ustawa o działalności leczniczej (Dz.U. z 2013 r. poz. 217 ze zm.).



Zakresem Pzp objęto także podmioty funkcjonujące w sferze szkolnictwa wyższego i nauki – tj. uczelnie publiczne (tworzone są ustawą) oraz Polską Akademię Nauk wraz z jej jednostkami organizacyjnymi (więcej o nich w dalszej części artykułu).

Na tle wskazanych powyżej zamawiających na szczególną uwagę zasługują tzw. instytucje (podmioty) prawa publicznego oraz zamawiający sektorowi.

## **Instytucje prawa publicznego**

Instytucje prawa publicznego to samodzielne podmioty charakteryzujące się powołaniem w szczególnym celu i pewną minimalną, określoną w ustawie zależnością od typowych zamawiających. Zdefiniowano je w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z tym przepisem do uznania danego podmiotu za instytucję prawa publicznego niezbędne jest łączne spełnienie następujących warunków:

- ustanowienie w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego,
- posiadanie osobowości prawnej oraz
- finansowanie, w całości lub w przeważającej części przez organy państwowe, organy samorządowe lub inne instytucje prawa publicznego bądź inny charakter zależności (zarząd instytucji jest nadzorowany przez organy państwowe, organy samorządowe lub inne instytucje prawa publicznego – ponad połowę składu jej organu kierowniczego, zarządzającego lub nadzorczego stanowią osoby mianowane przez organy państwowe, samorządowe lub inne instytucje prawa publicznego).



O ile dwa ostatnie wymogi nie powinny budzić większych wątpliwości, o tyle pewne trudności mogą się wiązać z oceną pierwszej z wymienionych przesłanek.

### ORZECZNICTWO

Pojęcie potrzeby o charakterze powszechnym nie zostało w prawie wspólnotowym nigdzie zdefiniowane. W ustaleniu znaczenia tego sformułowania pomaga jednak orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniej: Europejski Trybunał Sprawiedliwości). I tak, w sprawie C-360/96 *Arnhem*, Trybunał stwierdził, że z potrzebami tego rodzaju mamy zwykle do czynienia wówczas, gdy z uwagi na interes publiczny państwo zdecydowało się samo świadczyć usługi, których celem jest zaspokojenie tych potrzeb, albo zachować na ich świadczenie decydujący wpływ. Jednocześnie TSUE podkreślił, że podmiot prawa publicznego może prowadzić także inną działalność, w tym również nastawioną na zysk. W takiej sytuacji jednak rozstrzygające znaczenie ma pierwotny cel utworzenia instytucji. Stanowisko to potwierdzono także w wyroku C – 44/96 *Mannesmann*, gdzie Trybunał stwierdził, że „celem ustalenia, czy zaspokajana potrzeba nie ma charakteru przemysłowego lub handlowego, sąd krajowy powinien uwzględnić okoliczności, które zachodziły w momencie powoływania tej spółki, oraz warunki, na jakich prowadzi ona swoją działalność”.

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 12 marca 1997 r., sygn. akt W8/96, w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 pkt 7 i art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicz-