



## **Zasady szacowania wartości zamówienia oraz wybór trybu udzielania zamówienia publicznego**

Podstawowym obowiązkiem Zamawiającego przygotowującego się do udzielenia zamówienia jest właściwe opisanie przedmiotu zamówienia i oszacowanie jego wartości. Reguły określające sposób dokonania tych czynności zawarte są w art. 29 – 35 ustawy z dnia 29 stycznia 2005 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.), zwaną dalej „ustawą”. Przepisy te umożliwiają zamawiającemu takie skonstruowanie postępowania, by odpowiadało ono zarówno jego potrzebom dotyczącym sposobu wykonania przedmiotu zamówienia, jak i zasadom udzielania zamówień publicznych.

### **I. Ustalenie wartości zamówienia ze względu na przedmiot zamówienia**

Jeżeli przedmiot zamówienia należy do kategorii usług i dostaw, wstępną czynnością pozwalającą na prawidłowe oszacowanie wartości zamówienia jest ustalenie czy przedmiot zamówienia należy do usług i dostaw powtarzających się okresowo. Istotną cechą odróżniającą dostawy lub usługi powtarzające się okresowo do pozostałych dostaw lub usług, jest ścisły związek pomiędzy zakresem zamówienia a okresem jego realizacji wyrażający się w bezpośrednim przełożeniu trwania umowy w sprawie zamówienia publicznego na zakres, więc i wartość jej przedmiotu. Podstawową cechą dostaw lub usług powtarzających się okresowo jest także cykliczność tj. powtarzanie się ściśle określonych, niekoniecznie jednakowych odstępach czasu, co wynika ze stałego zapotrzebowania na dane dostawy lub usługi, które muszą być regularne zaspokajane.

Powtarzalność tego rodzaju jest przewidywalna, Zamawiający wie, że w określonych odstępach czasu będzie potrzebował danych dostaw lub usług. Ponad istotną część takich postanowień charakteryzuje brak możliwości ich sformułowania i realizacji jednorazowo bez szkody dla zamierzonego efektu ich wykonania.

Prawidłowa kwalifikacja dostaw lub usług pod względem ma istotne znaczenie dla wskazania podstawy prawnej – a tym samym i sposobu – szacowania wartości zamówienia. Do szacowania wartości zamówienia dla dostaw i usług powtarzających się okresowo się art. 34, umożliwiający zamawiającemu wybór sposobu oszacowania:

- bądź na podstawie łącznej wartości zamówień na usługi należące go tej samej kategorii lub dostaw należących do tej samej grupy określonej we Wspólnym Słowniku Zamówień, udzielanych w terminie poprzednich 12 miesięcy lub w poprzednim roku

budżetowym z uwzględnieniem zmian ilościowych oraz prognozowanego wskaźnika cen towarów i usług (art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy),

- bądź na podstawie wartości zamówień, których Zamawiający zamierza udzielić w terminie 12 miesięcy następujących po pierwszej usłudze lub dostawie, albo w czasie realizacji umowy w sprawie zamówień publicznego, jeżeli jest on dłuższy niż 12 miesięcy (art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy).

Cytowana norma wskazuje, iż wartość i zakres zamówienia ustala się przy pomocy CPV tylko w wypadku, gdy przedmiotem zamówienia są usługi lub dostawy powtarzające się okresowo i tylko wówczas, gdy Zamawiający wybierze sposób szacowania określony w art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy, z zastrzeżeniem art. 34 ust. 2 ustawy.

Z kolei do zamówień, których przedmiotem nie są usługi lub dostawy powtarzające się okresowo, stosuje się art. 32 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym wartość zamówienia stanowi całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Powyższe wskazuje, iż Zamawiający przy ustalaniu wartości zamówienia powinien uwzględnić wszystkie elementy ceny, jaką spodziewa się zapłacić za wykonanie umowy wynikającej z udzielenia zamówienia, bez uwzględnienia podatku VAT.

Określenie wartości zamówienia na tej podstawie odnosi się do przedmiotu jednego konkretnego zamówienia, który zostanie przez zamawiającego nabyty w jednym postępowaniu. Jeżeli jednak Zamawiający jest zainteresowany udzieleniem tego zamówienia w kilku częściach, musi ustalić szacunkową wartość zamówienia poprzez dodanie do siebie wartości wszystkich części zamówienia lub zamówień udzielanych w pewnym czasie. Przewiduje to art. 32 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym jeżeli Zamawiający udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia. Dla każdego odrębnego postępowania prowadzonego w celu udzielania części zamówienia, przyjmuje się więc wartość całego zamówienia i ona jest decydująca dla zastosowania określonych przepisów ustawy. Jeżeli zatem przedmiot zamówienia składa się z dwóch części, wartość zamówienia stanowi suma wartości tych dwóch części. W takim przypadku dobrze jest w dokumentacji przetargowej zamieścić notatkę na okoliczność udzielanie zamówienia partiami (częściami), odpowiednio uzasadniając ten fakt.

Nasuwa się jednak problem, który wymaga rozstrzygnięcia, kiedy mamy do czynienia z jednym zamówieniem, a kiedy z większą ilością zamówień. Przykładowym wskaźnikiem umożliwiającym w tym zakresie dokonanie prawidłowej oceny może być CPV i dokonana przy jego zastosowaniu agregacja dostaw lub usług według kategorii, co nie ma jednak charakteru wiążącego.

Co do zasady przy rozstrzygnięciu kwestii, czy będziemy mieli do czynienia z jednym zamówieniem czy też z wieloma odrębnymi należy brać pod uwagę:

- 1) przeznaczenie zamawianych dostaw lub usług (czyli jest takie same czy nie),
- 2) ch dostępność u jednego wykonawcy.

Należy zatem przyjąć, iż z zamówieniami odrębnymi będziemy mieli przede wszystkim do czynienia w sytuacji, gdy przedmiot zamówienia ma inne przeznaczenie i/lub nie jest możliwym jego zakup u tego samego wykonawcy.

Powyższe przesłanki należy analizować pod kątem art. 32 ust. 2 ustawy, który zakazuje celowego dzielenie zamówienia na części. Można zatem wskazać, iż nie w każdym przypadku udzielenie w skali roku kilku zamówień tożsamyh, będziemy mieli do czynienia z obowiązkiem sumowania ich wartości na podstawie art. 32 ust. 4 ustawy. Przykładowo, jeżeli Zamawiający udziela drugiego z kolei zamówienia, którego konieczności zrealizowania nie dało się jednak w sposób obiektywny przewidzieć w momencie wszczęcia pierwszego postępowania, będziemy mieli do czynienia z dwoma odrębnymi zamówieniami, których wartość liczy się oddzielnie, właściwie co ich zakresu w oparciu o art. 32 ust. 1 ustawy. Tym samym, nie zawsze fakt udzielania zamówień tożsamyh, należy traktować jako jedno zamówienie.

## **II. Termin ustalenia wartości zamówienia**

Przy ustaleniu wartości szacunkowej zamówienia należy również pamiętać, iż ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówieniem są dostawy lub usługi oraz nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane.

Termin 3 miesięcy liczymy od dnia wszczęcia postępowania (czyli pierwszego upublicznienia), np. datą wszczęcia postępowania jest 15 czerwca 2006 r. oznacza to, iż ustalenie wartości szacunkowej zamówienia powinno nastąpić nie wcześniej niż 15 marca 2006 r.

## **III. Wartość szacunkowa jest wartością netto**

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite wynagrodzenie wykonawcy , bez podatku od towarów i usług, ustalone przez Zamawiającego z należyłą starannością.

Zamawiający ustalając wartość zamówienia nie może uwzględniać podatku od towarów i usług. Taki sposób działania Zamawiającego może prowadzić do sytuacji, w której wartość zamówienia po uwzględnieniu podatku od towarów i usług może przekroczyć wartość wyrażonej w złotych równowartość 6.000 euro, co oznacza, iż Zamawiający będzie

zobowiązany do stosowania ustawy w stosunku do zamówień, których wartość faktycznie nie przekroczyła wyrażonej w złotych równowartości kwoty 6.000 euro i które ze względu na swoją wartość mogłyby być wyłączone z obowiązku stosowania ustawy.

#### **IV. Średni kurs euro**

Jak wynika z art. 35 ust. 3 ustawy Prezes Rady Ministrów co najmniej raz na dwa lata określi w drodze rozporządzenia w stosunku do euro stanowiący podstawę przeliczenia wartości zamówień, uwzględniając średni kurs euro ogłaszany przez Narodowy Bank Polski w ciągu ostatnich 24 miesięcy.

Zgodnie z §1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 2004 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówień publicznych, średni kurs złotego w stosunku do euro stanowiący podstawę przeliczenia wartości zamówień wynosi 4,0468.

#### **V. Przypadki, gdy zamówienie obejmuje równocześnie dostawy i usługi**

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy jeżeli zamówienie obejmuje równocześnie dostawy lub usługi albo roboty budowlane oraz usługi do udzielania zamówienia stosuje się przepis dotyczące tego przedmiotu zamówienia, który wartościowy udział w danym zamówieniu jest największy. Mając na uwadze powyższe, w przypadku gdy przedmiotem zamówienia są usługi szkoleniowe, a w zakres tych usług wchodzi nie tylko usługi szkolenia, ale również usługi hotelarskie i restauracyjne, przy czym usługa wyżywienia (usługi restauracyjne) ma największy wartościowy udział w tym zamówieniu, Zamawiający powinien kwalifikować omawiane zamówienie jako usługę restauracyjną.

#### **VI. Decyzję o konieczności i dopuszczalności podziału zamówienia**

Podział zamówienia z powodów innych niż chęć uniknięcia stosowania właściwych procedur jest dopuszczalny. Decyzję jednak o konieczności i dopuszczalności podziału zamówienia zawsze podejmuje sam Zamawiający w oparciu o posiadaną wiedzę oraz doświadczenie w zakresie prowadzonej działalności. Należy jednak pamiętać, iż podział zamówienia na części nie może mieć na celu uniknięcie stosowania ustawy. Podział zamówienia należy każdorazowo precyzyjnie uzasadnić.

#### **VII. Zamówienia uzupełniające**

Gdy Zamawiający przewiduje możliwość udzielenia zamówień uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy, przy ustalaniu wartości zamówienia uwzględnia się wartość tych zamówień uzupełniających.

## **VIII. Stosowanie ustawy przy udzielaniu zamówień gospodarstwom pomocniczym oraz zakładom budżetowym.**

Przepisy uchylonej ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 2002 r., Nr 72, poz. 664 ze zm.) w przepisie art. 6 ust. 1 pkt 3 zawierały wyłączenia stosowania ustawy w przypadku zamówień udzielanych gospodarstwom pomocniczym oraz zakładom budżetowym. W obecnie obowiązującej ustawie, przepis art. 4, który wymienia okoliczności w których nie ma zastosowania ustawa, nie zawiera już *expressis verbis* takiego wyłączenia. Zmiana ta wywołuje szereg wątpliwości, sugeruje bowiem, iż ustawa nakłada obowiązek stosowania jej procedur do udzielania zamówień gospodarstwom pomocniczym czy też zakładom budżetowym przez Zamawiających będących jednostkami organizacyjnymi Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Przepisy ustawy wyłączają możliwość stosowania ustawy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Skarbu Państwa oraz jednostkami organizacyjnymi danej jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe wynika przede wszystkim z samej definicji legalnej zamówienia publicznego, zawartej w art. 2 pkt 13 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, przez zamówienia publiczne należy rozumieć umowy odpłatne zawierane między Zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Przepis ma fundamentalne znaczenie, wskazuje oto bowiem, iż z zamówieniem publicznym, a tym samym z obowiązkiem stosowania procedur ustawy, mamy do czynienia tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy prowadzi ona do zawarcia umowy, a więc czynności prawnej o charakterze dwustronnym (pomiędzy Zamawiającym i wykonawcą). Jednym z koniecznych elementów stosunku cywilnoprawnego powstałego na skutek zawarcia umowy (w świetle art. 14 ustawy za taki należy uznać umowę o zamówienie publiczne) jest występowanie co najmniej dwóch podmiotów tworzących dwie strony. Warunkiem koniecznym bycia podmiotem stosunku prawnego jest posiadanie zdolności prawnej (czyli zdolności do tego, aby być podmiotem praw i obowiązków).<sup>1</sup>

Z występowaniem co najmniej dwóch podmiotów nie będziemy mieli do czynienia w sytuacji występowania dwóch jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa lub dwóch jednostek organizacyjnych danej jednostki samorządu terytorialnego. W tym przypadku będziemy mieli bowiem do czynienia tylko i wyłącznie z jednym podmiotem prawa a mianowicie Skarbem Państwa lub daną jednostką samorządu terytorialnego, które występują poprzez swoje jednostki organizacyjne. Powyższe wyklucza możliwość uznania, iż w przypadku udzielania zamówienia przez jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa (jednostki samorządu terytorialnego) innej jednostce organizacyjnej Skarbu Państwa (jednostce organizacyjnej tej

---

<sup>1</sup> T.A.Filipiak, J.Mojak, M.Nazar, E.Niezbecka „Zarys prawa cywilnego”, Lublin 2002 r., s. 79

samej jednostki samorządu terytorialnego) mamy do czynienia z zamówieniem publicznym w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy Prawo zamówień publicznych.

W związku z nadaniem powyższego brzmienia treści definicji legalnej zamówienia publicznego zbędnym było utrzymywanie wyłączeń dotyczącym gospodarstw pomocniczych oraz zakładów budżetowych w brzmieniu obowiązującym w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Powyższe wynika z samej treści uzasadnienia projektu ustawy Prawo zamówień publicznych: "Ponadto zrezygnowano z wyłączenia stosowania ustawy do zamówień udzielanych w zakresie bieżącej obsługi zamawiającego gospodarstwom pomocniczym przez macierzyste jednostki budżetowe lub przez jednostki podległe (podporządkowane) jednostkom macierzystym oraz zakładom budżetowym przez podmioty, które te zakłady utworzyły. W świetle definicji zamówienia publicznego nie są zamówieniami zlecenia udzielane wewnątrz danej instytucji, przez jednostkę organizacyjną innej jednostce organizacyjnej. Do zawarcia umowy, o której mowa w art. 2 pkt 13 projektu ustawy (definicja zamówienia publicznego) niezbędne jest występowanie dwóch niezależnych podmiotów prawa zdolnych do zawarcia umowy."

Biorąc pod uwagę, iż jedną z przesłanek wprowadzenia w życie ustawy Prawo zamówień publicznych było dostosowanie do dyrektyw Unii Europejskiej, celowym wydaje się również sięgnięcie do regulacji unijnych. Kwestią tą zajmowała się zarówno Komisja Europejska<sup>2</sup> jak i była ona przedmiotem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości<sup>3</sup>. Z komunikatu Komisji jak i orzecznictwa ETS wynika, iż dyrektywy nie regulują sytuacji udzielania zleceń w ramach danej instytucji, przez jedną jednostkę organizacyjną innej jednostce organizacyjnej tej instytucji. Powyższe nie dotyczy sytuacji udzielania zamówień przez jednostki organizacyjne Skarbu Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego na zewnątrz, a więc np.

- udzielania zamówień innym państwowym lub komunalnym osobom prawnym (np. spółkom handlowym);
- udzielania zamówień przez jednostkę organizacyjną jednostki samorządu terytorialnego jednostce organizacyjnej innej jednostki samorządu terytorialnego.

## **IX. Umowy zlecenie**

---

<sup>2</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 11 marca 1998 r., Zamówienia Publiczne w Unii Europejskiej, wyd. UZP 1998 r., s. 86-87

<sup>3</sup> Orzeczenie Trybunału z dnia 10 listopada 1998 r. w sprawie C-360/96 (Arnhem) oraz rzeczenie z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98 (Techal) – D.Piasta „Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Część II”

Zgodnie z art. 4 pkt 4 ustawy nie stosuje się do umów z zakresu prawa pracy. Mając na uwadze powyższe oraz fakt, iż umowa zlecenie nie jest umową w rozumieniu Kodeksu pracy, przy umowach zlecenie, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość 6000 euro Zamawiający obowiązany jest stosować ustawę.

## **X. Najem lokali mieszkalnych**

Zgodnie z treścią art. 4 pkt 3 lit. i) ustawy przepisów ustawy nie stosuje się do nabywania własności i innych praw do nieruchomości. Z powyższego zapisu jednoznacznie wynika, że nabywanie własności nieruchomości wyłączone zostało spod stosowania ustawy. Ustawodawca nie doprecyzował jednak pojęcia "inne prawa do nieruchomości" dlatego interpretacja tego artykułu może budzić wątpliwości w kwestii jego zakresu - czy obejmuje on wyłącznie prawa rzeczowe inne niż własność, czy także prawa o charakterze obligacyjnym. *Lege non distinguente*, skoro sama ustawa nie dokonuje rozróżnienia charakteru praw, w opinii Urzędu Zamówień Publicznych przyjąć należy, iż chodzi tutaj zarówno o rzeczowe jak i obligacyjne prawa do nieruchomości.

Jedną z przesłanek uchwalenia ustawy - Prawo zamówień publicznych było pełne dostosowanie prawa polskiego w zakresie zamówień publicznych do prawa unijnego, dlatego dokonując interpretacji powyższego artykułu, należy sięgnąć również do regulacji unijnych w tym zakresie. W prawie unijnym obrót nieruchomościami nie podlega pod przepisy dotyczące swobody przepływu towarów, w związku z tym regulacje dotyczące tego przedmiotu nie zostały zawarte w Dyrektywie Rady z dnia 14 czerwca 1993r. dotyczącej koordynacji procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy (93/36/EWG) lecz w Dyrektywie Rady z dnia 18 czerwca 1992r. dotyczącej koordynacji procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych na usługi (92/50/EWG). Zgodnie z art. 1 a) iii) powyższej dyrektywy "zamówieniami publicznymi na usługi są umowy o charakterze majątkowym, zawierane pomiędzy usługodawcą a Zamawiającym w formie pisemnej, z wyłączeniem umów, których przedmiotem jest, bez względu na sposób finansowania, nabycie, najem lub dzierżawa gruntów, istniejących budynków i innych nieruchomości lub praw do nich." Ponadto, zgodnie z pkt 26 preambuły Dyrektywy Rady z dnia 14 czerwca 1993r. dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (93/38/EWG), "umowy dotyczące nabycia, najmu lub dzierżawy nieruchomości lub praw do nich wykazują cechy powodujące, iż stosowanie do nich przepisów o zamówieniach nie jest właściwe." Jak wynika z zacytowanych zapisów dyrektyw, wyłączeniu podlegają zamówienia, których przedmiotem jest nabycie praw do nieruchomości, zarówno rzeczowych jak i obligacyjnych. Mając na uwadze powyższe, wynajem mieszkania będzie wyłączony z obowiązku stosowania ustawy na podstawie art. 4 pkt 3) i).

