



Warszawa, dnia 02.12.2013 r.

PREZES
URZĘDU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Jacek Sadowy

UZP/DPIO/026/1526/13/16
KW-11063/13

Pan

Adam Żyliński

Posel na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Posle,

Działając z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, w związku z wystąpieniem Pana Posła z dnia 13 listopada 2013 r., przekazanym pismem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2013 r. (znak: DSPA-4816-148-(1)/13)), w sprawie problemu związanego z interpretacją przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych w zakresie załączania kosztorysów ofertowych do ofert składanych przez wykonawców, proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień.

- 1) Zamawiający jest zobowiązany, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo zamówień publicznych, zwanej dalej „Pzp”, podać w specyfikacji istotnych warunków zamówienia opis sposobu obliczenia ceny w przypadku każdego zamówienia i niezależnie od przyjętej formy wynagrodzenia wykonawcy (ryczałtowego, kosztorysowego lub mieszanego). Opis sposobu obliczenia przez wykonawcę ceny w ofercie składanej w postępowaniu w sprawie udzielenia zamówienia publicznego zasadniczo sprowadza się do zobowiązania wykonawcy do uwzględnienia w cenie oferty wszystkich elementów cenotwórczych (przede wszystkim kosztów planowanego zakresu robót oraz innych wymagań określonych m.in. w postanowieniach umownych), niezbędnych do wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z jego opisem zawartym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub w dołączonej do niej dokumentacji.

W przypadku zamówienia na roboty budowlane opis przedmiotu zamówienia określa dokumentacja projektowa oraz specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót

budowlanych. W skład dokumentacji projektowej wchodzi zawsze przedmiar robót (zwany potocznie „kosztorysem ślepym”), gdy w istotnych postanowieniach umowy została przyjęta zasada wynagrodzenia kosztorysowego wykonawcy za wykonane roboty, lub może wchodzić przedmiar robót, gdy wynagrodzenie wykonawcy ma charakter ryczałtowy. Brak wymogu przekazywania wykonawcy przedmiaru robót przy wynagrodzeniu ryczałtowym wynika stąd, że wysokość tego wynagrodzenia jest niezmienna w stosunku do ceny podanej przez wykonawcę w ofercie oraz nie zależy od rzeczywistej ilości i kosztów robót budowlanych objętych opisem przedmiotu zamówienia. Powyższe potwierdza przepis § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego, w świetle którego, jeśli w istotnych postanowieniach umowy na roboty budowlane przyjęto zasadę wynagrodzenia ryczałtowego, dokumentacja projektowa może nie obejmować przedmiaru robót. Dołączenie przedmiaru do dokumentacji, służącej do opisu robót budowlanych, rozliczanych w oparciu o ryczałt nie zmienia charakteru tej formy wynagrodzenia wykonawcy, charakteryzującej się obowiązkiem wykonawcy wykonania całości robót za oferowaną cenę ryczałtową nawet w przypadku, gdy na moment składania oferty nie można było przewidzieć wszystkich kosztów i pełnego zakresu robót budowlanych, niezbędnych do całkowitego i należytego wykonania umowy w sprawie zamówienia publicznego.

- 2) Obliczenie przez wykonawcę ceny oferty na podstawie przedmiaru następuje wyłącznie w przypadku przyjęcia przez zamawiającego zasady kosztorysowego wynagrodzenia wykonawcy robót budowlanych. Gdy wynagrodzenie ma charakter ryczałtowy, wykonawca ustala cenę oferty na podstawie dokumentacji projektowej (przede wszystkim projektu budowlanego oraz projektów wykonawczych) oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych biorąc pod uwagę przewidywany zakres niezbędnych do wykonania prac oraz koniecznych do poniesienia kosztów, w celu prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia, zgodnie z wymaganiami opisanymi przez zamawiającego.

Przy wynagrodzeniu ryczałtowym, zamawiający nie jest zobowiązany do sporządzenia i przekazania wykonawcy przedmiaru. Uwzględnienie przedmiaru robót w dokumentacji, służącej do opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane, za które wykonawcy będzie przysługiwało wynagrodzenie ryczałtowe, ma wyłącznie charakter pomocniczy dla wykonawcy. Udostępnienie przez zamawiającego przedmiaru robót nie zwalnia wykonawcy od obowiązku skalkulowania ceny oferty w oparciu o projekt, dokumentację wykonawczą oraz specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych, jak również uwzględnienia wszystkich robót i kosztów (także nieprzewidzianych w przedmiarze). Tym samym, wykonawca robót rozliczanych w formie ryczałtowej jest zobowiązany do sprawdzenia kompletności przedmiaru, jeżeli jest on przez zamawiającego załączany do dokumentacji projektowej, oraz traktowania go w sposób pomocniczy do ww. dokumentów,

mających pierwszeństwo przy określeniu rzeczywistego zakresu robót, wchodzących w skład przedmiotu zamówienia, które wykonawca zobowiązuje się wykonać na podstawie umowy w sprawie zamówienia publicznego.

- 3) Żądanie przez zamawiającego od wykonawcy przedłożenia kosztorysu ofertowego przy wynagrodzeniu ryczałtowym wykonawcy stanowi naruszenie przepisu art. 25 ust. 1 zdanie 1 Pzp, zgodnie z którym w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, zamawiający może żądać wyłącznie oświadczeń i dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania. Kosztorys ofertowy nie jest dokumentem niezbędnym do przeprowadzenia postępowania na roboty budowlane rozliczane ryczałtowo. Przepis ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury zwalnia zamawiającego od obowiązku sporządzania przedmiaru i przedkładania go wykonawcy przy ustaleniu zasady wynagrodzenia ryczałtowego, a tym samym określania przez wykonawcę ceny oferty na podstawie kosztorysu ofertowego. Zbędność kosztorysu wynika również z faktu, iż jego sporządzenie i przedstawienie przez zamawiającego nie zwalnia wykonawcy od obowiązku podania oferty cenowej całkowitej, z uwzględnieniem wszystkich kosztów i prac niezbędnych do wykonania przedmiotu zamówienia, niezależnie od ich przewidzenia przez zamawiającego w przedmiarze. Jednocześnie, wykonawca nie jest zwolniony w tych okolicznościach od uwzględnienia nieprzewidzianych przez zamawiającego w przedmiarze prac w ofercie cenowej, jeżeli są one konieczne do wykonania zakresu robót opisanych w dokumentacji projektowej (w szczególności w projekcie) oraz specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych.

Ponadto, całkowicie niezasadne jest żądanie kosztorysu wraz z ofertą od wszystkich wykonawców ubiegających się o zamówienie publiczne, z których tylko jeden ma szansę na wybór jego oferty i uzyskanie zamówienia publicznego. A tym samym, żądanie kosztorysu od wykonawców, których oferta została zakwalifikowana na dalszych pozycjach rankingu ofert, stanowi dodatkowy zbędny wymóg formalny, nie związany z ich uczestnictwem w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Kosztorys ofertowy może okazać się przydatny tylko w dwóch sytuacjach: (1) ewentualnego wyjaśnienia rażąco niskiej ceny konkretnej oferty, złożonej w postępowaniu przez wykonawcę lub (2) rozliczeń związanych z częściowym odstąpieniem od umowy w sprawie zamówienia publicznego (jej wypowiedzeniem lub rozwiązaniem). W obydwu ww. sytuacjach, zamawiający może żądać przedstawienia przez wykonawcę, którego dotyczą wyjaśnienia ceny ofertowej, kosztorysu ofertowego w ramach wyjaśnień rażąco niskiej ceny lub przed zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego i wówczas wyłącznie od wykonawcy, z którym zamawiający zamierza zawrzeć umowę.

Żądanie kosztorysu ofertowego od wszystkich wykonawców zamówienia na roboty budowlane rozliczane ryczałtowo jest nie tylko zbędne, ale jednocześnie może ograniczać

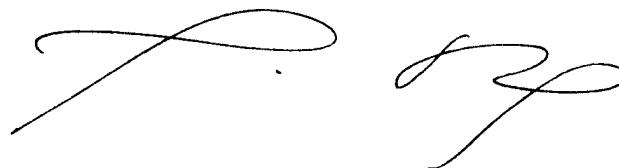
konkurencję w ubieganiu się przez wykonawców o tego rodzaju zamówienia. Po pierwsze, wypełnienie tego wymogu stanowi niepotrzebne utrudnienie w konkuroowaniu o zamówienia publiczne i w konsekwencji może skłonić niektórych wykonawców do odstąpienia od udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Po drugie, niezłączenie przez wykonawców zbędnych dla celów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego kosztorysów może skutkować odrzuceniem ofert, w których zostały zaproponowane najkorzystniejsze warunki realizacji zamówienia, w szczególności ofert z najniższą ceną.

Najlepszym tego przykładem jest skontrolowane przez Prezesa Urzędu postępowanie przeprowadzone przez Gminę Biskupiec na „Przebudowę ciągu pieszo-jezdnego wraz z budową kanalizacji deszczowej i zagospodarowaniem terenu osiedla 40-lecia PRL w miejscowości Biskupiec”, w którym z powodu niezłączenia kosztorysu przy rozliczeniu ryczałtowym została odrzucona oferta tańsza od oferty wybranej o prawie 800 tysięcy złotych. Potwierdza to, że nadmierne wymagania formalne stanowią przeszkodę w zapewnieniu rzeczywistej konkurencji w zamówieniach publicznych oraz efektywności w wydatkowaniu środków publicznych.

- 4) W świetle przepisów Pzp, informacja o wyniku kontroli powinna zawierać informację o stwierdzeniu lub braku naruszeń ustawy Pzp (por. art. 166 ust. 1 pkt 2 Pzp i art. 171 ust. 1 pkt 2 Pzp). Żaden przepis Pzp nie zobowiązuje Prezesa Urzędu do wskazania w informacji o wyniku kontroli wpływu stwierdzonego naruszenia przepisów ustawy Pzp na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. O wpływie lub potencjalnej możliwości wpływu stwierdzonego naruszenia na wynik postępowania Prezes Urzędu orzeka wyłącznie w przypadku nałożenia kary pieniężnej lub wystąpienia do sądu o unieważnienie umowy, jeżeli dopuszczalność zastosowania ww. sankcji jest uzależniona w przepisach Pzp od stwierdzenia tego rodzaju związku (por. 146 ust. 6 Pzp lub art. 200 ust. 1 pkt 1 – 7) Pzp).

Wykładnia przepisów ustawy Pzp, dokonywana w ramach opinii prawnej jest natomiast związana z realizacją przez Prezesa Urzędu kompetencji w zakresie dążenia do jednolitego stosowania przepisów ustawy Pzp. Wykładnia ta ma charakter ogólny, nie zaś indywidualny i jest związana z interpretacją przepisów prawa, nie zaś z oceną poprawności ich zastosowania w konkretnych okolicznościach faktycznych.

Z poważaniem



Do wiadomości:

Departament Spraw Parlamentarnych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów