

Sygn. akt KIO/KD 96/14

**UCHWAŁA
KRAJOWEJ IZBY ODWOŁAWCZEJ
z dnia 27 października 2014 roku**

po rozpatrzeniu zastrzeżeń z dnia 2 października 2014 roku zgłoszonych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych przez Powiat Łódzki Wschodni - Starostę Łódzkiego Wschodniego, dotyczących Informacji o wyniku kontroli doraźnej następczej z dnia 25 września 2014 roku, znak: UZP/DKUE/KD/14/2014 w zakresie naruszenia przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych,

Krajowa Izba Odwoławcza w składzie:

Przewodniczący:	Emil Kuriata
Członkowie:	Izabela Kuciak Jolanta Markowska

wyraża następującą opinię:

zastrzeżenia zamawiającego do wyniku kontroli są niezasadne.

UZASADNIENIE

W dniu 24 stycznia 2014 r. Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, opierając się na ustaleniach dokonanych przez Urząd Kontroli Skarbowej w Łodzi wystąpił do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z wnioskiem o wszczęcie kontroli doraźnej 3 wskazanych enumeratywnie postępowań przeprowadzonych przez Powiat Łódzki Wschodni Reprezentowany przez Zarząd Powiatu, na:

- 1) „Dostawę baz danych w ramach projektu „Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego – Gałków Mały” (znak sprawy: Or.272.1.6.2011.R.Z.);
- 2) „Dostawę baz danych w ramach projektu „Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego, Rzgów Etap II” (znak sprawy: OR.272.1.11.2011.R.Z.);
- 3) „Dostawę baz danych w ramach projektu „Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego” (znak sprawy: Or.272.1.29.2011.R.Z.).

W ocenie wnioskodawcy zamawiający naruszył art. 7 ust. 1 i 3 w zw. z art. 32 ust.1 i 2 oraz 4 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie łącznego szacowania wartości ww. zamówień co spowodowało, że zamówienia będące przedmiotem wniosku zostały ogłoszone w Biuletynie Zamówień Publicznych, a nie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, czym naruszył również art. 40 ust. 3 ustawy Pzp.

W dniu 12 lutego 2014 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych działając na podstawie art. 161 ust. 4 ustawy Pzp wszczął na wniosek postępowanie wyjaśniające (WK/28,29,30/14/DKUE) w sprawie przeprowadzonych przez Powiat Łódzki Wschodni wymienionych powyżej postępowań.

Następnie w dniu 30 maja 2014 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wszczął kontrolę doraźną następczą postępowań oznaczonych powyżej w pkt 1-3, oraz zwrócił się do zamawiającego o przekazanie całości dokumentacji przedmiotowych 3 postępowań. Zamawiający przekazał żadaną dokumentację przy piśmie z dnia 4 czerwca 2014 r.

W Informacji o wyniku kontroli doraźnej następczej, z dnia 25 czerwca 2014 roku, Prezes UZP stwierdził, iż zamawiający naruszył przepisy art. 32 ust. 2 i 4, art. 7 ust. 1 (uczciwa konkurencja), art. 40 ust. 3 (brak publikacji ogłoszeń w Dzienniku Urzędowym UE), oraz art. 43 (skrócone terminy składania ofert) ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz art. 25 ust. 1 ustawy Pzp oraz § 1 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia

2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane.

Dnia 2 października 2014 roku zamawiający wniósł do Prezesa UZP zastrzeżenia, nie zgadzając się z ustaleniami wyników kontroli.

Prezes UZP poinformował zamawiającego, iż nie uwzględnił zastrzeżeń do naruszeń stwierdzonych w Informacji o wyniku kontroli doraźnej następczej.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.

Jak wynika z akt postępowania kontrolnego, zamawiający przeprowadził trzy odrębne postępowania w wyniku których zawarł trzy odrębne umowy na:

- 1) Dostawę baz danych w ramach projektu „Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego” dla obrębu Gałków Mały 100607_5.0007, gmina Koluszki, Powiat Łódzki Wschodni, województwo łódzkie. (umowa nr 86/2011 zawarta dnia 7 kwietnia 2011 r.);
- 2) Dostawę baz danych w ramach projektu „Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego, Rzgów Etap II” (umowa nr 133/2011 zawarta dnia 28 czerwca 2011 r.);
- 3) Dostawę baz danych w ramach projektu „Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego” realizowana w dwóch etapach:
Etap I: Dostawa baz danych ewidencji gruntów i budynków dla obrębów: Rydzynki 100611_5.0011, Zofiówka 100611_5.0019, gmina Tuszyń, Powiat Łódzki Wschodni, województwo łódzkie;
Etap II: Dostawa baz danych obiektów topograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skali 1:500 z wykorzystaniem operatów pomiarowych, w programie EWMAPA, dla obrębów: Rydzynki 100611_5.0011, Zofiówka 100611_5.0019, gmina Tuszyń, Powiat Łódzki Wschodni, województwo łódzkie; (umowa nr 285/2011 zawarta dnia 6 grudnia 2011 r.);

Szacunkowa wartość zamówień została ustalona przez zamawiającego na podstawie rozeznania cen obowiązujących na rynku usług geodezyjnych odrębnie dla każdego postępowania i wyniosła odpowiednio:

- dla postępowania wskazanego w pkt 1: 238 700,00 zł (tj. 62 177,65 euro),
- dla postępowania wskazanego w pkt 2: 341 463,41 zł (tj. 88 945,93 euro),
- dla postępowania wskazanego w pkt 3: 471.544,72 zł (122.830,09 euro),
- co łącznie daje kwotę: 1.051.708,13 zł netto (tj. 273.953,67 euro netto).

Ww. postępowania wszczęto odpowiednio w dniach 25 lutego 2011 r. BZP nr 65089 – 2011 r., 12 maja 2011 r. BZP nr 136105 – 2011, oraz 27 października 2011 r. BZP nr 355122 – 2011 r. w trybie przetargu nieograniczonego. Ogłoszenia o udzieleniu ww. zamówień również zostały opublikowane w BZP.

Stosownie do treści § 2 umowy partnerskiej z dnia 17 lutego 2009 r. zawartej w celu przygotowania i realizacji indywidualnego projektu kluczowego nr IPI/18/2007 „Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego”, w ramach RPO Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013, IV Oś Priorytetowa – Społeczeństwo Informacyjne Działanie IV.2 E – Usługi publiczne, zawartej pomiędzy Województwem Łódzkim a Powiatami: Łaskim, Łowickim, Łódzkim Wschodnim, Opoczyńskim, Piotrkowskim, Rawskim, Skierniewickim, Tomaszowskim, Zduńskowolskim, Zgierskim, Miastem Piotrków Trybunalski, Miastem Łódź, Liderem Projektu jest Województwo Łódzkie, które działa na rzecz i w imieniu partnerów w zakresie przygotowania Projektu i jego dalszej realizacji. W § 7 umowy partnerskiej całkowity koszt realizowanego projektu określony został na kwotę 30.645.674,20 PLN brutto.

Z dokumentów przekazanych do Urzędu Zamówień Publicznych (m. in. ogłoszeń o zamówieniach, pism z dnia 21.02.2011 r., 09.05.2011 r. oraz 20.10.2011 r. zawierających określenie środków finansowych, jakie zamawiający - Zarząd Powiatu Łódzkiego Wschodniego zamierza przeznaczyć na sfinansowanie poszczególnych zamówień) wynika, iż wszystkie trzy opisane powyżej postępowania były prowadzone w ramach ww. Projektu – Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego – Nr UDA-RPLD.04.02.00-00-021/09-00, umieszczonego w Indykatoryjnym Wykazie Indywidualnych Projektów Kluczowych dla RPO Województwa Łódzkiego na lata 2007 - 2013 na mocy uchwały Zarządu Województwa Łódzkiego Nr 1301/09 z dnia 12.08.2009 r. w sprawie przyznania dofinansowania na realizację ww. Projektu własnego w ramach RPO Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013, oraz uchwały nr 2013/10 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 21.12.2010 r. w sprawie zmiany uchwały nr 1301/09 z dnia 12.08.2009 r. zmienionej uchwałą Nr 711/10 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 12.05.2010 r. nr UDA-RPLD.04.02.00-00-021-09-02. Zgodnie z powyższymi dokumentami na realizację całego projektu „Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego”, którego całkowita wartość wynosi 30.645.674,20 zł - Beneficjent, tj. Departament Geodezji i Kartografii Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi otrzymał dofinansowanie w formie dotacji rozwojowej w łącznej kwocie nie przekraczającej 20.000.000,00 zł ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

W odpowiedzi na wezwanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wyjaśnienie powodów, dla których zamawiający nie zsumował wartości szacunkowej ww. trzech

zamówień łącznie, zamawiający pismem z dnia 28 lutego 2014 r. wyjaśnił, iż: „W części odnoszącej się do Powiatu Łódzkiego Wschodniego na realizację Projektu w latach 2007 - 2013 w zakresie dotyczącym kategorii pn. Dostawa baz danych, została zaplanowana kwota łączna 3 080 870,00 zł. Kwota ta została następnie podzielona na 3 podkategorie:

1. Aktualizacja ewidencji gruntów - kwota w wysokości 1 410 000,00 zł,
2. Wektoryzacja mapy zasadniczej - kwota w wysokości 1 297 990,00 zł,
3. Archiwizacja baz danych - przetworzenie zasobu powiatowego w postaci papierowej do postaci cyfrowej - kwota w wysokości 372 880,00 zł.

(...) Pomiędzy omawianymi postępowaniami dotyczącymi dostawy baz danych (aktualizacji ewidencji gruntów i budynków) nie zachodzi tożsamość przedmiotu. Zadania te ze względu na odrębną specyfikę, różny zakres rzeczowy prac, odmienną obszarów objętych postępowaniem, nie wskazują na możliwość ich utożsamienia i połączenia. Zakres prac dla każdej z objętych jednostek terytorialnych musiał uwzględniać specyfikę obszaru, jego położenie, dostępność materiałów geodezyjnych i kartograficznych, położenie geograficzne (...).”

Kontrolujący wskazał, że zgodnie z art. 9 ust. 3 dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. Urz. L 134 z 30. 04. 2004 r.) żaden projekt budowlany, ani żadne planowane nabycie pewnej ilości dostaw lub usług, nie mogą być dzielone z zamiarem uniknięcia stosowania niniejszej dyrektywy. Przepis ten wskazuje, że dla oceny, czy wartość określonych zamówień należy szacować łącznie, podstawowe znaczenie ma to, czy były one planowane, a zatem - czy zamawiający mógł przewidywać ich udzielenie w określonej perspektywie czasowej. W przypadku planowania przez zamawiającego zlecenia określonych usług, których odrębna wartość nie przekracza tzw. progów unijnych, zamawiający nie może ustalać ich wartości odrębnie unikając stosowania przepisów dyrektywy, ale ma obowiązek łącznego szacowania tej wartości. Ww. postanowienia dyrektywy 2004/18/WE implementuje do polskiego porządku prawnego m.in. art. 32 ust. 2 ustawy Pzp, zgodnie z którym zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości. Sens normatywny tego przepisu sprowadza się do ustalenia, iż zamawiający nie może dokonywać podziału zamówienia (zaniżać jego wartości) w taki sposób, aby na skutek ustalenia wartości, dla każdej z wydzielonych części zamówienia, doszło do nieuprawnionego wyłączenia stosowania przepisów ustawy Pzp odnoszących się do zamówień o wartości powyżej określonego progu, czy też, do nieuprawnionego zastosowania przepisów odnoszących się do zamówień o wartości poniżej określonego progu. Innymi słowy nie jest

zakazany sam podział jednego zamówienia na części, ale jest zakazany taki podział, którego skutkiem jest uniknięcie stosowania przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp właściwych dla zamówienia o określonej wartości szacunkowej. Powyższe znajduje swoje odzwierciedlenie w treści art. 32 ust. 4 ustawy Pzp, w myśl którego jeżeli zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych albo udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia. W konsekwencji przy udzieleniu każdej z części zamówienia zamawiający będzie zobowiązany do stosowania przepisów ustawy Pzp właściwych dla łącznej wartości zamówienia. Z kolei art. 40 ust. 3 ustawy Pzp stanowi, że jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 (w przedmiotowym stanie faktycznym właściwą wartością jest równowartość kwoty 193.000 euro), zamawiający przekazuje ogłoszenie o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich. Właściwe ogłoszenie o zamówieniu jest bowiem podstawowym narzędziem realizacji zasady przejrzystości, o jakiej mowa w preambule Dyrektywy 2004/18/WE i do której nawiązuje art. 7 i 8 ustawy Pzp.

Nie ulega wątpliwości, że dla ustalenia czy w sprawie można mieć do czynienia z jednym zamówieniem, czy też z odrębnymi zamówieniami konieczna jest analiza okoliczności konkretnego przypadku. W systemie zamówień publicznych obowiązuje zasada, że zamawiający powinien traktować jak jedno zamówienie takie zamówienia, w których zachodzi możliwość ich realizacji przez jednego wykonawcę i gdy są one tożsame rodzajowo, posiadają podobne przeznaczenie. W przypadku potwierdzenia istnienia przesłanki przedmiotowej, zamawiający dokonuje opisu przedmiotu zamówienia i szacowania jego wartości, w stosunku do pełnego zamówienia, na podstawie art. 32 ust. 4 ustawy Pzp. Jednocześnie, obok związku funkcjonalnego pomiędzy takimi zamówieniami dodatkowe znaczenie ma również zaistnienie między nimi związku czasowego. Taki związek zachodzi, gdy funkcjonalnie powiązane ze sobą zamówienia mają być nabywane w dającej się przewidzieć, określonej perspektywie czasowej. Mając powyższe na uwadze, w celu stwierdzenia, czy wartość kolejno udzielanych po sobie zamówień na dostawę opisanych powyżej baz danych należy ze sobą zsumować (innymi słowy uznać za jedno zamówienie, choć udzielone w częściach), należy wziąć pod uwagę zaistnienie w konkretnych okolicznościach faktycznych następujących przesłanek:

- 1) zachodzi tożsamość czasowa udzielania kolejnych części zamówienia,
- 2) istnieje tożsamość przedmiotowa poszczególnych części (są one względem siebie tożsame funkcjonalnie) i są nabywane w celu realizacji z góry przyjętego zamierzenia, oraz
- 3) zachodzi możliwość ich realizacji przez jednego wykonawcę.

W przypadku zatem łącznego zaistnienia ww. okoliczności, zamawiający jest uprawniony, zgodnie z art. 32 ust. 4 ustawy Pzp, udzielić danego zamówienia w częściach w toku odrębnych postępowań, ale zobowiązany jest w każdym z tych postępowań stosować przepisy właściwe dla łącznej wartości wszystkich części.

W niniejszej sprawie spełniona została po pierwsze przesłanka odnosząca się do terminu realizacji świadczenia. Wszystkie trzy zamówienia zostały udzielone w zbliżonym terminie, w odstępie kilku miesięcy. Kolejne umowy podpisywane były od kwietnia do grudnia 2011 r. Wskazać przy tym należy, iż podstawą do oceny, czy przesłanka czasowa jest spełniona czy też nie, jest co do zasady, przewidywalny czas realizacji danego świadczenia. Nie oznacza to zatem, że konieczne jest udzielenie wszystkich zamówień cząstkowych w tym samym czasie. Ziszczenie się przesłanki czasowej występuje nie tylko w sytuacji gdy zamówienia można udzielić jednocześnie, w tym samym czasie, ale także wtedy gdy do udzielenia zamówień dochodzi w przewidywalnej, w momencie udzielenia pierwszego z nich, perspektywie czasowej, określonej specyfiką przedmiotu zamówienia.

Zdaniem kontrolującego, z przedstawionych dokumentów wynika, że zamawiający już w momencie wszczęcia pierwszego z trzech omawianych powyżej postępowań miał świadomość, że pełny zakres zamówienia jest znacząco większy i przekracza wartość szacunkową podaną dla pierwszego postępowania. Jak wynika z wyjaśnień zamawiającego oraz opisów przedmiotu zamówienia zawartych zarówno w ogłoszeniach o zamówieniu, jak i w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia, zamawiający odnosi się w nich do całego Projektu „Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego” i stwierdza, że każde z ww. zamówień realizowane jest w jego ramach i współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007 - 2013 przeznaczonych na współfinansowanie ww. Projektu. Działania na rzecz realizacji projektu podejmowane były już w 2009 r. i były znane zamawiającemu. Ponadto z treści wniosku o dofinansowanie ww. Projektu z dnia 18 października 2010 r. wynika, iż: „Projekt zapewni powszechną dostępność do danych o nieruchomościach, map topograficznych i innych danych zawartych w wojewódzkim i powiatowych zasobach geodezyjnych i kartograficznych. Dostępność danych geograficznych będzie mieć również regulujący wpływ na zarządzanie zasobami co przekłada się na zwiększenie racjonalności zarządzania geoprzestrzenią tworzącą środowisko naturalne (...) Wdrożenie nowego systemu informacji przestrzennej w województwie łódzkim ma na celu kompleksowe i systemowe uporządkowanie spraw związanych z tworzeniem, utrzymaniem i korzystaniem z zasobów danych przestrzennych gromadzonych przez instytucje działające w regionie, szczególnie instytucje administracji publicznej. Na poszczególne etapy projektu (prace remontowo-budowlane, (...), wykonanie i

wdrożenie systemu aktualizacji bazy punktów adresowych, utworzenie zasobu danych RSIPWŁ (przypis kontrolera: nowoczesny system informatyczny) poziomu regionalnego i lokalnego) będą organizowane przetargi nieograniczone (...). Dzięki projektowanemu systemowi informatycznemu, opisywanemu w tym projekcie wszystkie czynności, które w chwili obecnej realizują Wojewódzki i Powiatowe Ośrodki Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej zostaną w znacznym stopniu zautomatyzowane, przyspieszone i z informatyzowane (...). Jak wynika z treści ww. dokumentów, na każdym etapie udzielania omawianych zamówień zamawiający miał wiedzę o zakresie Projektu, krokach, które należy podjąć w celu realizacji tego zakresu oraz orientacyjnych wartościach przedsięwzięcia. Udzielając kolejnych zamówień zamawiający nabywał zatem zaplanowane w ramach ww. projektu usługi, tym samym znany był mu przewidywany okres ich nabywania, co oznacza, że spełniona została przesłanka czasowa.

Po drugie, odnosząc się do przesłanki przedmiotowej, kontrolujący zaznaczył, że z analizy treści Warunków Technicznych wynika, iż we wszystkich trzech postępowaniach zakres prac był podobny:

- 1) Cel i zakres prac: dostawa baz danych.
- 2) Zastosowane przepisy prawne i inne źródła informacji.
- 3) Wnioski z analizy istniejącego operatu ewidencji gruntów i mapy zasadniczej.
- 4) Porządkowanie i aktualizacja danych ewidencji gruntów (w przypadku zamówienia pn. Dostawa baz danych w ramach projektu „Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego, Rzgów Etap II” treść pkt 4 obejmuje tylko aktualizację) :

- uzgodnienie i ustalenie granic obrębów,
 - ocena istniejącej bazy numerycznej mapy ewidencji gruntów i budynków,
 - zasady rejestracji ewidencyjnych stanów prawnych i faktycznych,
 - ustalenie stanów prawnych nieruchomości, badanie ksiąg wieczystych,
 - polowa weryfikacja istniejącej bazy numerycznej mapy ewidencyjnej,
 - ustalenie danych podmiotowych,
 - ustalenie granic działek,
 - prace pomiarowe,
 - ostateczna redakcja numerycznej mapy ewidencyjnej gruntów i budynków,
 - obliczenie pól powierzchni obiektów ewidencyjnych,
 - skompletowanie danych opisowych w zakresie działek.
- 5) Pozyskanie danych źródłowych ewidencji budynków:
 - zakres przedmiotowy ewidencji budynków,
 - zakres przedmiotowy ewidencji lokali,

- ustalenie stanów prawnych nieruchomości budynkowych i lokalowych,
- geodezyjne prace pomiarowe w zakresie usytuowania budynków,
- pozyskanie ewidencyjnych danych opisowych dotyczących budynków,
- pozyskanie ewidencyjnych danych opisowych dotyczących lokali,
- pozyskanie podmiotowych danych uzupełniających,
- szczegółowe omówienie arkuszy spisowych budynków i lokali,
- charakterystyka komputerowych zbiorów danych opisowych,
- zasady tworzenia komputerowych zbiorów danych opisowych.

6) Utworzenie (w przypadku zamówienia pn. Dostawa baz danych w ramach projektu „Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego” dla obrębu Gałków Mały 100607_5.0007, gmina Koluszki, Powiat łódzki Wschodni, województwo łódzkie.) Aktualizacja (w przypadku pozostałych dwóch zamówień) komputerowej bazy danych ewidencji gruntów i budynków:

- struktura i zasady identyfikacji zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków po modernizacji,
- zasady tworzenia komputerowych zbiorów danych opisowych,
- zakładanie zbiorów ewidencji gruntów i budynków w zakresie danych opisowych,
- utworzenie komputerowej bazy danych ewidencji gruntów i budynków.

Powyższe wskazuje, iż pomimo odrębności w sformułowaniu nazw poszczególnych punktów zakres zadań składających się na ww. trzy zamówienia jest niemal identyczny.

Jedynie w postępowaniu pn. Dostawa baz danych w ramach projektu „Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego” Etap I i II zakres prac jest nieco szerszy i obejmuje dodatkowo: dostawę baz danych obiektów topograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skali 1: 500 z wykorzystaniem operatów pomiarowych, w programie EWMAPA dla obrębów 100611_5.0011 – Rydzynki, 100611_5.0019 – Zofiówka, gmina Tuszyń, Powiat Łódzki Wschodni. Nie zmienia to jednak faktu, iż wszystkie ww. 3 zamówienia udzielone zostały na usługi mające na celu stworzenie i aktualizację kompleksowego systemu zawierającego wojewódzkie i powiatowe zasoby geodezyjne i kartograficzne.

Po trzecie, jak wynika z treści dokumentacji kontrolowanych postępowań, oferty w każdym z tych postępowań złożyło co najmniej po dwóch tych samych wykonawców:

1) W postępowaniu pn. „Dostawa baz danych w ramach projektu „Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego – Gałków Mały”, oferty złożyli następujący wykonawcy:

- a) Miejskie Przedsiębiorstwo Geodezyjne Sp. z o.o. w Łodzi;
- b) Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne w Łodzi Sp. z o.o.;

c) Konsorcjum firm: Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe s. c. W.Ł., T.J.; „POP-GEO” s. c. M. P., Z. P.; Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Projektowe „GEO-PRO-KART” s. c. w Piotrkowie Trybunalskim (zawarta umowa)

2) W postępowaniu pn. „Dostawa baz danych w ramach projektu „Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego, Rzgów Etap II”, oferty złożyli następujący wykonawcy:

a) Miejskie Przedsiębiorstwo Geodezyjne Sp. z o.o. w Łodzi;

b) Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne w Łodzi Sp. z o.o.; (zawarta umowa)

c) Konsorcjum firm: Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe s. c. W.Ł., T.J.; „POP-GEO” s. c. M. P., Z. P.; Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Projektowe „GEO-PRO-KART” s. c. w Piotrkowie Trybunalskim.

3) W postępowaniu pn. „Dostawa baz danych w ramach projektu „Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego”, oferty złożyli następujący wykonawcy:

a) MGGP S. A. w Tarnowie;

b) Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne w Łodzi Sp. z o.o.;

c) Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Projektowe „GEO-PRO-KART” s. c. w Piotrkowie Trybunalskim (zawarta umowa);

d) Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne OPGK RZESZÓW S. A. w Rzeszowie.

Sam fakt, że we wszystkich trzech postępowaniach oferty złożyło co najmniej po dwóch tych samych wykonawców, oraz że wykonawcy, którzy ostatecznie zdobyli poszczególne zamówienia złożyli także oferty w ramach pozostałych zamówień (wykonawca Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Projektowe „GEO-PRO-KART” s. c. w ramach Konsorcjum), świadczy o tym, że byli oni w stanie wykonać każde z tych zamówień w sposób zgodny z oczekiwaniami zamawiającego, a tym samym, dowodzi to istnienia tego samego kręgu potencjalnych wykonawców zdolnych do realizacji przedmiotowych zamówień.

W ocenie kontrolującego, w świetle wyżej opisanych okoliczności faktycznych i obowiązujących przepisów prawa, wyjaśnienia zamawiającego w sprawie szacowania wartości wymienionych powyżej trzech zamówień nie mogą być uznane za zasadne. Przede wszystkim zauważyć należy, że zakres Projektu był przez zamawiającego możliwy do przewidzenia co najmniej od sierpnia 2009 r., tj. ponad półtora roku przed wszczęciem pierwszego z kontrolowanych zamówień. Świadczy o tym m.in. treść wskazywanych już wyżej uchwał Zarządu Województwa Łódzkiego, oraz wniosku o dofinansowanie Projektu w ramach RPO Województwa Łódzkiego na lata 2007 - 2013 z dnia 18 października 2010 r., wraz z odpowiednimi wnioskami beneficjenta o płatność. Wyżej wymienione dokumenty

potwierdzają, że wykonanie poszczególnych umów wchodziło w zakres przedmiotowego Projektu. Zamawiający planując w ramach Projektu m. in. utworzenie baz danych ewidencji i gruntów oraz obiektów topograficznych miał obowiązek oszacować wartość pierwszego z udzielanych w tym celu zamówień łącznie z wartością planowanych następnych zamówień, które były niezbędne do realizacji całego Projektu.

Zamawiający w przekazanych wyjaśnieniach stwierdza, że: „Planując realizację zamówień publicznych w ramach Projektu, uwzględniono odmiennosc każdej z gmin oraz różną specyfikę prac do wykonania - przedmiotu zamówienia - różne bazy danych ewidencji gruntów i budynków w danej jednostce terytorialnej. Wpływ na podjęcie decyzji o szacowaniu przedmiotu zamówienia w ramach poszczególnych gmin miał również, fakt, iż w 1999 r. Starosta Łódzki Wschodni zawarł oddzielne porozumienia z gminami Rzgów oraz Tuszyn powierzające prowadzenie zadań dotyczących ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie z podpisanym porozumieniem w dniu 30 listopada 1999 r. pomiędzy Starostą Łódzkim Wschodnim a Burmistrzem Miasta Rzgów, prowadzenie spraw z zakresu geodezji i kartografii, w tym prowadzenie ewidencji gruntów i budynków na terenie gminy Rzgów powierzone zostało Burmistrzowi Gminy Rzgów. Podobna sytuacja występowała na terenie gminy Tuszyn, gdzie prowadzenie spraw z zakresu geodezji i kartografii, w tym prowadzenie ewidencji gruntów i budynków na terenie miasta i gminy Tuszyn zostało powierzone Burmistrzowi Miasta Tuszyn. Przygotowując procedury postępowania na działania w ramach podkategorii pn. Aktualizacja ewidencji gruntów budynków, uwzględniliśmy obowiązujące unormowania prawne:

- 1) przepisy ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne,
- 2) przepisy wykonawcze do ustawy w tym treść rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków,
- 3) treść zawartych porozumień z gminami na prowadzenie ewidencji gruntów i budynków,
- 4) dodatkowe przepisy powszechnie obowiązujące na terenie każdej z jednostek terytorialnych, kształtujących ustrój i zasady postępowania każdej gminy oddzielnie (uchwały Rady Gminy odnośnie wysokości stawki podatku od nieruchomości, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego),
- 5) wytyczne dotyczące planowania w tym: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, wskazujące na indywidualny zakres ich zastosowania dla każdej z gmin odrębnie”.

Tym samym, zamawiający stara się dowieść, że zawarcie w 1999 r. przez Starostę Łódzkiego Wschodniego oddzielnych porozumień z gminami Rzgów oraz Tuszyn powierzających burmistrzom tych gmin prowadzenie zadań dotyczących ewidencji gruntów i budynków upoważnia go do traktowania każdego z zamówień jak zamówienia odrębnego,

którego nie należy łącznie szacować. Jednakże o konieczności zsumowania wartości poszczególnych zamówień na dostarczenie ww. baz danych decyduje fakt, iż dotyczą one tożsamego przedmiotu zamówienia tj. utworzenia i aktualizacji ewidencji gruntów i budynków oraz obiektów topograficznych, a więc w szerokim rozumieniu danych o charakterze geodezyjnym i kartograficznym. Względy administracyjnoprawne nie mogą decydować o sposobie rozumienia zamówienia publicznego oraz nie stanowią żadnej podstawy dla oceny, czy wartość danego przedmiotu zamówienia powinna być łącznie oszacowana w rozumieniu ustawy Pzp. Dla samej procedury przetargowej i obowiązku prawidłowego określenia przedmiotu zamówienia i jego oszacowania nie ma również znaczenia treść rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 21 marca 2001 r. (t.j. Dz. U. nr 38, poz. 454 ze zm.), w sprawie ewidencji gruntów i budynków, która określa sposób zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów i budynków. Przedmiotowe porozumienie i rozporządzenie określają odpowiednio podział kompetencji poszczególnych organów, oraz m. in. sposób zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, szczegółowe zasady wymiany danych ewidencyjnych, szczegółowy zakres informacji objętych ewidencją czy też sposób i terminy sporządzania powiatowych, wojewódzkich i krajowych zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją, co nie ma znaczenia dla samej procedury przetargowej i obowiązku prawidłowego określenia przedmiotu zamówienia i jego oszacowania. Tym bardziej, iż zgodnie z § 1 Aneksu Nr 2/2010 z dnia 10 września 2010 r. do ww. Porozumienia zawartego w dniu 30 listopada 1999 r. „w § 1 do dotychczasowej treści dopisuje się zdanie w brzmieniu: „sprawy związane z modernizacją ewidencji gruntów i budynków prowadzi Starosta Łódzki Wschodni”. Ponadto zamawiającym w przedmiotowych postępowaniach, jest Powiat Łódzki Wschodni, a nie poszczególne gminy. Tak samo, zgodnie z § 1 ust. 2 Aneksu Nr 2/2002 r. zawartego już w dniu 17 czerwca 2002 r. do Porozumienia zawartego w dniu 8 kwietnia 1999 r. pomiędzy Starostą Łódzkim Wschodnim a Burmistrzem Miasta i Gminy Tuszyn: „Wykonanie kompleksowej modernizacji ewidencji gruntów i budynków w rozumieniu § 56 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków prowadzi Starosta Łódzki Wschodni”.

Z analizy okoliczności faktycznych niniejszej sprawy wynika zatem, że odrębne oszacowanie przedmiotowych zamówień nie było właściwe. Zamówienia te spełniają wszystkie kryteria wskazujące na konieczność zsumowania ich wartości. W niniejszej sprawie wszystkie trzy postępowania zostały wszczęte, a umowy zostały zawarte, w zbliżonym terminie, w okresie niespełna jednego roku. Przede wszystkim jednak, omawiane zamówienia były planowane przez zamawiającego w ramach jednego Projektu, co przesądza o ich tożsamości czasowej. Jako, że są ze sobą tożsame i ich przeznaczenie jest takie samo mogą być one również wykonywane przez to samo grono wykonawców. Biorąc

zatem powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, że zamawiający wszczynając odrębnie przedmiotowe postępowania dopuścił się niedozwolonego podziału zamówienia na części, nie sumując wartości wszystkich ww. części. Wskazać należy, że łącznie szacowana wartość kontrolowanych zamówień wynosi 1 051 708,13 zł (tj. 273 953,67 euro), co obligowało zamawiającego do zamieszczenia ogłoszeń dotyczących przedmiotowych zamówień w Dzienniku Urzędowym UE, a nie w BZP. Ustalenie przez zamawiającego wartości zamówienia indywidualnie, w stosunku do poszczególnych części zamówienia stanowi naruszenie art. 32 ust. 2 i 4 ustawy Pzp. W konsekwencji, powyższe działanie zamawiającego, stanowi również naruszenie art. 7 ust. 1 (uczciwa konkurencja), art. 40 ust. 3 (brak publikacji ogłoszeń w Dzienniku Urzędowym UE), oraz art. 43 (skrócone terminy składania ofert) ustawy Pzp.

W postępowaniu pn. „Dostawa baz danych w ramach projektu „Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego – Gałków Mały” (znak sprawy: Or.272.1.6.2011.R.Z.), zamawiający w zakresie potencjału kadrowego w ogłoszeniu o zamówieniu sekcja III.3.4) oraz w SIWZ § 5 pkt 1.3) postawił warunek, zgodnie z którym: „wykonawca musiał wykazać dysponowanie co najmniej 3 osobami, które będą uczestniczyć w wykonaniu zamówienia, które posiadają uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii z zakresu 1 i 2 oraz 1 osobą do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Na potwierdzenie spełniania powyższych warunków wykonawca zobowiązany był przedłożyć dokumenty określone w § 1 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane, tj. wykaz osób. Ponadto w załączniku nr 7 do SIWZ (potencjał kadrowy) zamawiający wymagał w odniesieniu do posiadanych kwalifikacji/uprawnień dołączenia kopii uprawnień zawodowych.

Kontrolujący wskazał, że zgodnie z treścią art. 25 ust. 1 ustawy Pzp w postępowaniu o udzielenie zamówienia zamawiający może żądać od wykonawców wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania. Oświadczenia lub dokumenty potwierdzające spełnianie:

- 1) warunków udziału w postępowaniu,
 - 2) przez oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane wymagań określonych przez zamawiającego
- zamawiający wskazuje w ogłoszeniu o zamówieniu, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub zaproszeniu do składania ofert.

Z treści powyższego przepisu wynika, że ustawodawca dopuścił możliwość żądania dokumentów od wykonawców tylko w sytuacji, gdy są to dokumenty niezbędne do

przeprowadzenia postępowania oraz gdy potwierdzają spełnianie warunków udziału w postępowaniu. Katalog tych dokumentów zawiera ww. rozporządzenie, wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 2 ustawy Pzp.

W ww. § 1 ust. 1 pkt 6 i 7 rozporządzenia wskazano, iż w celu wykazania spełniania przez wykonawcę warunków, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy Pzp, których opis sposobu oceny spełniania został dokonany w ogłoszeniu o zamówieniu, zaproszeniu do negocjacji lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w postępowaniach określonych w art. 26 ust. 1 ustawy zamawiający żąda, a w postępowaniach określonych w art. 26 ust. 2 ustawy zamawiający może żądać:

1) wykazu osób, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, w szczególności odpowiedzialnych za świadczenie usług, kontrolę jakości lub kierowanie robotami budowlanymi, wraz z informacjami na temat ich kwalifikacji zawodowych, doświadczenia i wykształcenia niezbędnych do wykonania zamówienia, a także zakresu wykonywanych przez nie czynności, oraz informacją o podstawie do dysponowania tymi osobami.

2) oświadczenia, że osoby które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, posiadają wymagane uprawnienia, jeżeli ustawy nakładają obowiązek posiadania takich uprawnień.

Jak zostało wskazane powyżej, zgodnie z treścią art. 25 ust. 1 ustawy Pzp dopuszczalne jest żądanie jedynie tych dokumentów, które potwierdzają spełnienie warunków. W konsekwencji, zamawiający żądając od wykonawców dołączenia kopii uprawnień zawodowych we wskazanym powyżej postępowaniu, w zakresie kwalifikacji zawodowych/uprawnień osób w dziedzinie geodezji i kartografii z zakresu 1 i 2, oraz osoby do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów - tj. dokumentów nie wymienionych w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane, zamiast poprzestać na oświadczeniu, o którym mowa w § 1 ust. 1 pkt 7 ww. rozporządzenia, naruszył art. 25 ust. 1 ustawy Pzp oraz § 1 ust. 1 pkt 7 ww. rozporządzenia.

Zamawiający, dnia 2 października 2014 roku, zgłosił zastrzeżenia do wyników przeprowadzonej kontroli, nie zgadzając się z kontrolującym.

Zamawiający wskazał, iż podejmując działania udzielenia zamówień publicznych wynikających z projektu pn. „Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego”, działał z należytą starannością jak również w jego przekonaniu zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Zarzut stawiany przez kontrolującego o przekroczeniu prawa przy udzielaniu przedmiotowego zamówienia tj. naruszenie art. 32 ust.

1 i ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, zdaniem zamawiającego nie znajduje w pełni uzasadnienia, gdyż takie działanie jakie podjął zamawiający nie było działaniem zmierzającym do obejścia przepisów ustawy, a jedynie z wyprowadzonej przez niego interpretacji instytucji tożsamości zamówienia. Zdaniem zamawiającego nie zachodziły 3 przesłanki, które charakteryzują tożsamość zamówienia. Zamawiający zgadza się, że zamówienia te są tożsame, ale jedynie w zakresie gatunku przedmiotu, ale już nie w zakresie jego realizacji. Zamówienia te bowiem obejmują różny zakres przedmiotowy, miejsca ich realizacji jak również terminy realizacji.

Składając zastrzeżenia do postawionych przez Urząd Zamówień Publicznych zarzutów, dotyczących naruszenia przesłanek tożsamości czasu, przedmiotu i wykonawcy, zamawiający stwierdził, co następuje.

W odniesieniu do wskazanej przez Urząd Zamówień Publicznych, przesłanki tożsamości czasu, należy przede wszystkim podkreślić, iż zamawiający nie mógł oszacować na początku realizacji projektu, wartości części prac realizowanych w ramach projektu. Ze względu na ograniczone możliwości finansowe powiat nie realizował wcześniej tego rodzaju prac, nie miał wiedzy na temat realizacji i kosztów tych usług i nie miał wiedzy na temat wykonawców tego rodzaju usług. W swoich działaniach zamawiający kierował się przezornością ostrożnością i bezpieczeństwem publicznych środków finansowych. Wobec powyższego należy stwierdzić, iż dopiero w okresie zakończenia jednego postępowania zamawiający posiadał wiedzę, jakie warunki zarówno kosztowe jak i czasowe są niezbędne dla prawidłowej realizacji zamówienia. Ponadto należy zwrócić uwagę, iż zmianie ulegała wartość tego rodzaju usług geodezyjnych, co powodowało, iż w momencie ogłoszenia przetargu, wartości te zdecydowanie odbiegały od wartości początkowo planowanych, Wobec powyższego szacowanie każdego zamówienia następowało po zakończeniu poprzedniego postępowania i w ten sposób było podstawą do oszacowania kosztów następnego przedsięwzięcia.

Partner zobowiązany jest bez względu na realizację zadań w ramach projektu, stosować obowiązujące unormowania prawne. Zakres prac obejmujący nazwę dostawa baz danych - to prace związane między innymi z przeprowadzeniem procesu modernizacji ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.), w tym zgodnie z treścią art. 24a ust. 1 tej ustawy, Starosta przeprowadza modernizację ewidencji gruntów i budynków na obszarze poszczególnych obrębów ewidencyjnych. Ze względu bowiem na szczegółowy zakres prac oraz cały proces związany z wykonaniem i kontrolą tych prac, który jest złożony, pracochłonny i wymaga zaangażowania zarówno zamawiającego jak i wykonawcy, nie było podstaw do wykonania ich łącznie jako jednego zamówienia.

Zamawiający nie miał możliwości ani prawnych ani ekonomicznych na przeprowadzenie jednego postępowania w celu wyłonienia wykonawcy tych usług. Przede wszystkim ze względu na ustawowy obowiązek wykonywania modernizacji na terenie poszczególnych obrębów ewidencyjnych - jako jednostek ewidencyjnych. Zamawiający potraktował obręb jako obiekt, bez zamiaru wykonania czynności, które by naraziły zamawiającego na zarzut dzielenia zamówienia publicznego. Ponadto ze względu na okoliczności związane z przeprowadzeniem kontroli tych prac i konieczność po przeprowadzonej kontroli ich przyjęcia do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w celu ich wdrożenia, zaktualizowania i dokonania spójności z pozostałymi bazami lokalnymi (gminnymi) działającymi na terenie powiatu, nie było możliwości ich wykonania w ramach jednego zamówienia. Pamiętajmy, iż w czasie kiedy przeprowadzana jest kontrola wykonywanych prac modernizacyjnych społeczność lokalna (właściciele, użytkownicy, dzierżawcy, najemcy, inwestorzy nieruchomości), nie mają możliwości korzystania z tych baz do czasu zakończenia procesu kontroli, przeanalizowania materiału, jego identyfikacji, wdrożenia i połączenia z pozostałymi bazami danych. Organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków nie może sobie pozwolić na nieudostępnianie materiałów geodezyjnych i kartograficznych, działanie takie wstrzymałoby bowiem działanie procesu gospodarczo - rozwojowego, usługowego, przedsiębiorczego i inwestycyjnego. W związku z powyższym wykonanie jednego zamówienia już z przyczyn formalnych jak i proceduralnych nie było możliwe do realizacji w ramach jednego przetargu. Tym samym zamawiający stwierdza, iż nie została zachowana tożsamość czasowa.

W odniesieniu do przesłanki odnoszącej się do tożsamości przedmiotu, zamawiający stwierdził, iż zakres przedmiotowy tych zamówień był zróżnicowany, odmienny z uwagi na obszar, na którym miały być sporządzane bazy danych ewidencji gruntów. Pracami objęte zostały trzy odrębne społeczności lokalne - odmienne pod względem unormowań prawnym jednostki samorządu terytorialnego. Każde postępowanie prowadzone było wobec określonej społeczności lokalnej (dla gminy Koluszki, dla gminy Rzgów, dla gminy Tuszyn), związanej miejscem posiadania działki ewidencyjnej przez właściciela, użytkownika nieruchomości. Wobec powyższego należy jednoznacznie wskazać, że w ramach danego obiektu występuje inna społeczność lokalna, są odmienne uwarunkowania, inny rodzaj przeszkody do pokonania, inny rodzaj problemu do rozwiązania ze względu właśnie na specyfikę jednostki lokalnej i jej problemy prawne i faktyczne.

Przystępując do realizacji przetargów w ramach projektu, należało uwzględnić odmienność każdej z gmin oraz specyfikę różnych a jednocześnie niezbędnych do wykonania prac na terenie każdej z poszczególnych gmin. Zgodnie z podpisanym porozumieniem w dniu 30 listopada 1999 roku pomiędzy Starostą Łódzkim Wschodnim a

Burmistrzem Miasta Rzgów, prowadzenie spraw z zakresu geodezji i kartografii, w tym prowadzenie ewidencji gruntów i budynków na terenie gminy Rzgów powierzone zostało Burmistrzowi Gminy Rzgów. Podobna sytuacja występowała na terenie gminy Tuszyn, gdzie prowadzenie spraw z zakresu geodezji i kartografii, w tym prowadzenie ewidencji gruntów i budynków na terenie miasta i gminy Tuszyn zostało powierzone Burmistrzowi Miasta Tuszyn. Prace modernizacyjne zleca starosta, ale realizacja tych prac, skutki dla społeczności lokalnej a więc cały proces ich uzgodnienia, winien być przeprowadzony z władzami samorządu lokalnego.

Dodatkowo np. na terenie obrębu Galków Mały (gmina Koluszki) nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wykonawca zatem zobowiązany był dodatkowo do przeprowadzenia dokładnych czynności terenowych w celu ustalenia faktycznego użytkowania gruntu przez właścicieli, użytkowników nieruchomości. Czynności takie w zdecydowanie mniejszym zakresie były przeprowadzane na terenie obrębu Rzgów i Zofiówka (gmina Tuszyn), gdzie obowiązuje prawo miejscowe w postaci miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Różność przedmiotów wynika dodatkowo z faktu, iż skutkiem przeprowadzonych działań modernizacyjnych jest następstwo finansowe w zakresie zastosowania innej stawki podatku od nieruchomości, obowiązującej w wielkości określonej przez każdą gminę odrębnie (uchwały rad gmin), co wiąże się z odrębnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Obręb Rzgów charakteryzuje się zdecydowanie większą ilością terenów w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Wzrost zatem dodatkowych kosztów związany z podatkiem od nieruchomości, którego znowu beneficjentem jest samorząd terytorialny, nie powoduje aż tak dużego obciążenia finansowego dla społeczności lokalnej jak w przypadku obrębu Galków Mały (gmina Koluszki), gdzie odwrotnie przeważają tereny upraw rolnych a przeznaczenie terenu ustalane jest faktycznie z użytkowaniem z uwagi na białą linię miejscowego planu. Jednocześnie na terenie każdej jednostki lokalnej - istniały odmienne problemy w zakresie regulacji stanów prawnych nieruchomości. Odmienność terenów i prawa miejscowego powodowała konieczność przeprowadzenia zupełnie innych prac, gdyż specyfika ich była odmienna.

Z tych względów wykonawca musiał zwrócić szczególną uwagę na odmienną tych jednostek, dostosowując działania do jej indywidualnych wymogów, obowiązujących zasad i potrzeb, uwzględniając dodatkowy trud pracy niezbędny do analizowania dokumentacji archiwalnej. Prace obejmowały zatem obszary o większym i mniejszym zasięgu. Obowiązywały do stosowania przez partnera różnych przepisów prawa miejscowego obowiązującego powszechnie wyłącznie na danym terenie a nie na terenie całego powiatu.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 21 marca 2001 roku (t.j. Dz. U. nr 38, poz. 454 ze zm.), w sprawie ewidencji gruntów i budynków stanowi, iż

ewidencję gruntów i budynków zakłada się i prowadzi dla jednostek ewidencyjnych. Jednostkę ewidencyjną stanowi obszar gruntów położonych w granicach administracyjnych gminy, a w przypadku gdy w skład gminy wchodzi miejscowość o statusie miasta - również w granicach administracyjnych miasta. Jednostka ewidencyjna ponadto dzieli się na obręby ewidencyjne, zwane dalej "obrębami" zaś przy projektowaniu przebiegu granic obrębów uwzględnia się podział na rejony statystyczne i obwody spisowe. Ponadto przepisy omawianego rozporządzenia wymagają zachowania procedur związanych z wyłożeniem projektu operatu opisowo - kartograficznego. Zgodnie bowiem z treścią § 40 ust. 1 i ust. 2 omawianego rozporządzenia, projekt operatu opisowo- kartograficznego podlega wyłożeniu do wglądu zainteresowanych osób, jednostek organizacyjnych i organów, o których mowa w § 10 ust 1 pkt 2 i ust. 2 oraz w § 11, przez okres co najmniej 14 dni. Starosta zawiadamia osoby, organy i jednostki organizacyjne o wyłożeniu projektu operatu opisowo-kartograficznego. Zawiadomienie to podaje również do wiadomości poprzez jego wywieszenie na okres 14 dni na tablicach ogłoszeń właściwego starostwa powiatowego i urzędu gminy oraz ogłoszenie w prasie lokalnej.

Zgodnie z powołanymi przepisami wyłożenie projektów operatów nastąpiło w różnych miejscach i w różnym czasie uwzględniając charakter lokalny każdej z jednostek ewidencyjnych jako gminy.

Odmienność prowadzonych postępowań oprócz różnicy w charakterystyce fizycznej wynikała również z faktu, iż postępowanie pn. Dostawa baz danych w ramach projektu „Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego” - Gałków Mały 100607_5.0007, gmina Koluszki, Powiat Łódzki Wschodni, województwo łódzkie, dotyczyło wykonania pełnego zakresu prac, a więc dostawy bazy danych poprzez przeprowadzenie pełnego procesu modernizacji ewidencji gruntów i budynków na terenie obrębu Gałków Mały, gmina Koluszki w jednym czasie przez jednego wykonawcę.

W odniesieniu zaś do postępowania, które dotyczyło wyłącznie wykonania II etapu prac w ramach dostawy baz danych na terenie obrębu 12 miasta Rzgów, zakres obejmował przeprowadzenie części prac na podstawie materiałów wykonanych wcześniej w ramach I etapu prac. Potwierdzeniem powyższego stanowią warunki techniczne, które dla każdego z prowadzonych postępowań zostały opracowane, jako obligatoryjny załącznik do umowy zawartej z wykonawcą na wykonanie poszczególnych prac. Zgodnie z pkt 3.7 warunków technicznych na dostawę baz danych w ramach projektu: Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego Rzgów - Etap II, etap II nie obejmował wykonania następujących prac:

- inwentaryzacja oraz wznowienie osnowy poziomej III klasy,
- badanie stanu ksiąg wieczystych,

- pomiar uzupełniający budynków,
- założenie rejestru budynków i lokali,
- wyłożenia projektu operatu do wglądu zainteresowanych osób w zakresie wymienionych powyżej czynności.

Na podstawie wykonanych wcześniej w ramach I etapu prac, zostały opracowane warunki techniczne, które stanowiły wytyczne dla prac II etapu z uwzględnieniem, iż należy przy ich wykonaniu posłużyć się materiałem geodezyjnym z I etapu.

Przedmiot zamówienia w każdym z trzech opisanych postępowań był odrębny.

Odrębność determinowały warunki techniczne wykonywanych prac jak również, cechy fizyczne przedmiotu zamówienia oraz odrębność dokumentacji technicznej powstałej w ramach wykonania przedmiotu zamówień.

Z tych więc względów zamawiający uznał, że przedmioty zamówienia pomimo, że należą do tego samego gatunku są różne. W konsekwencji również przyjął, że zróżnicowanie tych obszarów stanowi podstawę przyjęcia odrębności zamówień (wielkość poszczególnych obszarów, waga trudności sporządzania danych na poszczególnych terenach z uwagi na istniejące regulacje prawne gruntów, uwarunkowania prawa miejscowego na terenie poszczególnych gmin).

Z powołanych powyżej względów nie zachodzi również przesłanka dotycząca możliwości realizacji przedmiotowych zamówień przez jednego wykonawcę.

Żaden bowiem z tych wykonawców nie byłby w stanie wykonać zamówienia w całości ze względu na trudną specyfikę, odmienność jednostek lokalnych, odmienność społeczności lokalnej, jak również ze względu na zakres rzeczowy. Dodatkowo należy pamiętać, że w związku z realizacją tych prac w ramach projektu „IRSIP WŁ” związani byliśmy ramami czasowymi realizacji projektu.

Zamawiający podniósł ponadto, że każde z tych zamówień było ogłaszane w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej zamawiającego. Z tych względów zdaniem Zamawiającego, nie miało miejsca ograniczanie dostępności wykonawców również z Unii Europejskiej do przystępowania do poszczególnych zamówień.

Reasumując powyższe, zamawiający wskazał, że kierował się przede wszystkim dobrem społecznym, dbałością o finanse publiczne jak również należytą starannością w przeprowadzaniu powyższych postępowań. Podniesione przez Urząd Zamówień Publicznych zarzuty wynikają jedynie z różnicy interpretacji obowiązujących przepisów. Należy w tym miejscu ponownie zaznaczyć, że przyjmując interpretacje Urzędu Zamówień Publicznych, zamawiający jedynie niedopełnił obowiązku zamieszczenia ogłoszenia o prowadzonych postępowaniach na stronie Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich. Brak jednak przedmiotowego ogłoszenia nie spowodował ograniczenia konkurencyjności wśród

wykonawców, gdyż jak wyżej wspomniano zamówienia te były zgłoszone do Biuletynu Zamówień Publicznych.

W kwestii natomiast zarzutu naruszenia art. 25 ust. i ustawy Prawo zamówień publicznych oraz § 1 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia zamawiający podnosi, że zarówno w ogłoszeniu o zamówieniu publicznym jak również w treści Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (w tym w przywoływanym przez kontrolującego §5 pkt 1.3), nie znalazł się zapis o konieczności złożenia kopii dokumentu uprawnień zawodowych.

Żądanie złożenia przedmiotowych dokumentów znalazło się jednak w uzupełnieniu do tabeli zatytułowanej potencjał kadrowy. W trakcie jednak badania ofert brak przedmiotowych dokumentów w związku z obowiązującymi przepisami prawnymi nie skutkowałoby wykluczeniem oferenta z postępowania. W żadnym z omawianych postępowań nie została złożona oferta, która z tego względu skutkowałaby jej uzupełnieniem bądź odrzuceniem. Z tych względów należy uznać, iż jest to nieznaczne uchybienie.

Kończąc niniejsze zastrzeżenia, zamawiający podniósł, że w przedmiotowych postępowaniach kierował się przede wszystkim dobrem publicznym, bezpieczeństwem finansów publicznych jak również szeroką dostępnością oferentów do udziału w ogłaszanych przetargach.

W odpowiedzi na zastrzeżenia zgłoszone od wyniku kontroli Prezes UZP podał, że nie uwzględnił zastrzeżeń zamawiającego, podtrzymując w tym zakresie dotychczasową argumentację.

Odnosząc się zaś do argumentacji zamawiającego, kontrolujący podał, co następuje.

Zgodnie z treścią art. 32 ust. 2 ustawy Pzp zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości. Przepis ten należy interpretować przez pryzmat skutku dzielenia zamówienia na części i zaniechania łącznego szacowania ich wartości. Jeżeli skutkiem tym jest uniknięcie stosowania przepisów ustawy Pzp (w tym przepisów odnoszących się do wartości zamówień powyżej określonego progu), to przyjęć należy, że zamawiający mający od początku wiedzę o tożsamości przedmiotowej zamówień i przewidujący konieczność ich udzielenia dla osiągnięcia pożądanego efektu, dzieląc zamówienie na części bez łącznego szacowania ich wartości, działał w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy. Stanowisko w tej kwestii zajęła również Krajowa Izba Odwoławcza, która w uchwale z dnia 21 października 2010 r. w sprawie zastrzeżeń do wyniku kontroli doraźnej (sygn. KIO/KD 73/10) stwierdziła, że zarzuty, „w szczególności brak ustalenia umyślnego działania zamawiającego w przedmiocie dzielenia zamówienia, nie mogą być uwzględnione, gdyż nie mają one znaczenia dla uznania braku podstaw do odrębnego szacowania zamówienia”.

Należy mieć przy tym na uwadze, że obowiązek łącznego szacowania wartości tożsamych przedmiotowo zamówień nie oznacza, że całość zamawianego przedmiotu zamówienia musi być udzielona w ramach jednego postępowania i wykonana w ramach jednej umowy przez tego samego wykonawcę. Stosownie bowiem do treści art. 32 ust. 4 ustawy Pzp, zamawiający może udzielić zamówienia w częściach, jak również umożliwić wykonawcom złożenie ofert częściowych. W takich okolicznościach jednak, jeżeli poszczególne części stanowią w istocie jedno zamówienie, dla przeprowadzenia odrębnych procedur konieczne będzie zsumowanie wartości wszystkich części i zastosowanie dla każdej z tych części przepisów właściwych dla wartości całego zamówienia. Istotne znaczenie ma przy tym ustalenie, czy w danym stanie faktycznym zaistniały trzy przesłanki konieczne do stwierdzenia, że mamy do czynienia z jednym zamówieniem.

W tym miejscu należy podkreślić, że zamawiający powinien traktować jako jedno takie zamówienia, w których zachodzi możliwość ich realizacji przez jednego wykonawcę i gdy posiadają one podobne przeznaczenie, tj. gdy usługi/dostawy mają zasadniczo te same lub podobne funkcje techniczne lub gospodarcze. Powyższe stanowisko nawiązuje do treści wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 października 2000 r. w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej (C-16/98). W wyroku tym ETS odniósł się zasadniczo do problematyki dzielenia zamówień na roboty budowlane, jednakże wprowadzona w wyroku przesłanka funkcjonalności technicznej i gospodarczej jako podstawowa przesłanka do oceny, czy dane roboty budowlane mieszczą się w zakresie jednego zamierzenia inwestycyjnego (a tym samym są jednym zamówieniem), zachowuje aktualność także na gruncie dostaw i usług. Wobec powyższego, należy ponownie wskazać, że wartość zamówień na usługi należy sumować, jeśli łącznie zostaną spełnione następujące przesłanki: 1) usługi mają takie same lub podobne przeznaczenie i są nabywane w celu realizacji z góry przyjętego zamierzenia (tożsamość przedmiotowa), 2) usługi są dostępne u jednego wykonawcy oraz 3) usługi mogły być przewidziane przez zamawiającego w pełnym zakresie w znanej zamawiającemu perspektywie czasowej (tożsamość czasowa). Jednocześnie tożsamość przedmiotowa zamówień jest decydująca dla oceny, czy dokonany przez zamawiającego podział zamówienia jest zasadny na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych.

Odnosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy kontrolujący wskazał, że przedmiot wszystkich trzech kontrolowanych zamówień dotyczy wykonania tożsamej usługi polegającej na stworzeniu i aktualizacji kompleksowego systemu zawierającego wojewódzkie i powiatowe zasoby geodezyjne i kartograficzne. Wyjaśnienia Zamawiającego oraz opisy przedmiotów w każdym z trzech zamówień odnoszą się do tego samego Projektu pn. „Infrastruktura Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego”.

Oznacza to, że każde zamówienie jest częścią większego, jednolitego funkcjonalnie zamierzenia polegającego na budowie systemu informatycznego, zawierającego dane geodezyjne i kartograficzne z wyszczególnionych obszarów. Zakres prac wskazujący na tożsamość przedmiotową zamawianych usług został szczegółowo przytoczony w Informacji o wyniku kontroli. Zostały tam również wypunktowane różnice występujące pomiędzy poszczególnymi zamówieniami, które jednak w opinii Prezesa Urzędu nie są na tyle istotne, aby podważały twierdzenie o tożsamości rodzajowej kontrolowanych zamówień. Jako przykład tych różnic można ponownie wskazać zamówienie nr 1, które obejmowało utworzenie bazy danych ewidencji gruntów i budynków, natomiast pozostałe zamówienia obejmowały aktualizację takiej bazy danych. Czynności opisane w Warunkach Technicznych, składające się zarówno na utworzenie, jak i aktualizację bazy są jednak tożsame. Wynika to z faktu, iż w celu wykonania powyższych elementów przedmiotu zamówienia konieczne jest podjęcie podobnych czynności (np. zebranie/sprawdzenie aktualnych danych geodezyjno-kartograficznych), choć bez wątplenia utworzenie bazy jest z technicznego punktu widzenia bardziej czasochłonne niż jej zaktualizowanie. Nie zmienia to jednak twierdzenia, że zakres przedmiotowy kontrolowanych zamówień był tożsamy i miał na celu utworzenie jednolitego systemu informacji przestrzennej w województwie łódzkim. Podobnie, wskazany w Informacji o wyniku kontroli szerszy zakres prac w zamówieniu nr 3 nie powoduje, że zamówienie to nabiera odmiennego charakteru i staje się usługą o innym przeznaczeniu. Również to zamówienie należy traktować jako część większej całości, składającą się łącznie na jeden kompleksowy przedmiot zamówienia, jakim jest system informatyczny objęty jednym projektem. Natomiast argument Zamawiającego, iż materiały opracowane w ramach I etapu prac stanowiły wytyczne dla realizacji prac w II etapie nie ma żadnego wpływu na stwierdzenie, że Zamawiający miał obowiązek łącznego oszacowania wartości wszystkich etapów prac.

Kontrolujący nie zgodził się z zamawiającym, że różnice w wielkości obszarów objętych zamówieniami, odrębny stan prawny gruntów czy też różnice w danych koniecznych do zebrania, czynią kontrolowane zamówienia odmiennymi pod względem techniczno – funkcjonalnym, a tym samym podważają ich tożsamość przedmiotową. Do stwierdzenia istnienia takiej tożsamości zamówień nie jest bowiem konieczne ustalenie, że są one identyczne, tj. dotyczą dokładnie tych samych czynności, danych, czasu i miejsca realizacji. Takie rozumienie sprawiłoby, iż wartość każdego nabywanego przez zamawiających świadczenia należałoby szacować odrębnie, gdyż nigdy nie zaistniałyby dwa identyczne zamówienia w rozumieniu, jakie proponuje Zamawiający w zastrzeżeniach. Tożsamość przedmiotową należy rozumieć jako istotne podobieństwo pomiędzy rodzajem usług,

tworzących funkcjonalnie jedną całość i mających takie samo przeznaczenie. Z takimi usługami mamy bez wątpienia do czynienia w przedmiotowej sprawie.

Oczywistym jest jednocześnie, iż stworzenie zbioru danych ewidencji gruntów i budynków wymaga różnego nakładu czasu i pracy w zależności od specyfiki obszaru czy kwestii obowiązywania różnych aktów prawa miejscowego. Nie ma bowiem dwóch obszarów, które charakteryzowałyby się identycznym fizycznie i prawnie zagospodarowaniem terenu. Nie zmienia to jednak faktu, że stworzenie takiej bazy danych wymaga podjęcia technicznie podobnych czynności, dla których wymagane są podobne umiejętności. Natomiast odmienny sposób realizacji poszczególnych czynności spowodowany oczywistymi różnicami występującymi na badanych obszarach nie powoduje, że czynności te należy zakwalifikować do innego gatunku/rodzaju usługi.

Kontrolujący zauważył, że gdyby przyznać słuszność stanowisku Zamawiającego i uznać, że różnice pomiędzy sposobem i warunkami realizacji poszczególnych zamówień są tak istotne, iż nie można uznać je za tożsame przedmiotowo, wszystkie trzy bazy danych powstałe w wyniku realizacji kontrolowanych zamówień składałyby się na trzy odrębne systemy informatyczne, nie zaś na jeden, połączony system informatyczny, tak jak miało to miejsce w przedmiotowej sprawie. Podobnie, gdyby uznać, że odmienna specyfika przedmiotów zamówienia w poszczególnych zamówieniach rzeczywiście nie pozwala na uznanie ich jako tożsamy przedmiotowo, o ich udzielenie ubiegałby się inny krąg wykonawców, posiadających różną wiedzę i doświadczenie. Nie miało to jednak miejsca w przedmiotowej sprawie.

W kwestii natomiast porozumień zawartych z burmistrzami gmin Rzgów oraz Tuszów w sprawie powierzenia im przez Starostę Łódzkiego Wschodniego prowadzenia czynności z zakresu geodezji i kartografii należy odesłać do argumentacji szczegółowo przedstawionej w Informacji o wyniku kontroli. W tym miejscu można jedynie ponownie podkreślić, że względy administracyjnoprawne nie mogą decydować o sposobie rozumienia zamówienia publicznego oraz nie stanowią żadnej podstawy do oceny, czy wartość danego przedmiotu zamówienia powinna być łącznie oszacowana w rozumieniu ustawy Pzp.

Odnosząc się do kwestii zaistnienia tożsamości czasowej zamówień należy ponownie podnieść, że z treści dokumentów zgromadzonych w toku kontroli doraźnej wynika, iż na każdym etapie udzielania zamówień Zamawiający miał wiedzę o zakresie Projektu, krokach, które należy podjąć w celu realizacji tego zakresu oraz orientacyjnych wartościach przedsięwzięcia. Udzielając kolejnych zamówień Zamawiający nabywał zatem zaplanowane w ramach projektu usługi, tym samym znany był mu przewidywany okres ich nabywania, co jednoznacznie wskazuje, że spełniona została przesłanka czasowa.

Zamawiający w zastrzeżeniach stara się przekonać, iż nie posiadał wiedzy co do łącznej wartości wszystkich trzech zamówień, bowiem „szacowanie każdego zamówienia następowało po zakończeniu poprzedniego postępowania i w ten sposób było podstawą do oszacowania kosztów następnego przedsięwzięcia”. Nie sposób przyznać racji argumentom Zamawiającego w tym zakresie z kilku powodów. Po pierwsze, szacowanie wartości zamówienia na usługi odbywa się co do zasady na podstawie badania rynku, które zostaje przeprowadzone przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zatem to nie ceny ofert złożonych w postępowaniu służą określeniu wartości szacunkowej zamówienia, ale czynności podjęte przez Zamawiającego jeszcze przed wszczęciem tego postępowania. Gdyby przyjąć powyższe stanowisko Zamawiającego, trudno byłoby znaleźć odpowiedź na pytanie, w jaki sposób Zamawiający oszacował wartość pierwszego postępowania. Podobnie, niezrozumiałe pozostaje, dlaczego brak wiedzy Zamawiającego na temat sposobu realizacji i kosztów zamawianych usług nie uniemożliwił oszacowania wartości pierwszego zamówienia, ale uniemożliwił już łączne oszacowanie wartości wszystkich trzech zamówień. Po drugie, z dokumentacji przekazanej na potrzeby kontroli doraźnej wynika, że podstawą do oszacowania wartości wszystkich trzech zamówień było rozeznanie cen obowiązujących na rynku usług geodezyjnych. Trudno zatem uznać za prawidłową argumentację Zamawiającego, iż dopiero po zakończeniu jednego postępowania zdobył wiedzę co do kosztów realizacji usługi i na tej podstawie mógł oszacować wartość następnego postępowania. Niemniej, należy zauważyć, że gdyby potwierdziły się argumenty Zamawiającego w tym zakresie, byłby to kolejny dowód na istnienie tożsamości przedmiotowej wszystkich trzech zamówień, ponieważ oznaczałoby to, że przeprowadzenie pierwszego postępowania dostarczyło w pewnym zakresie wytycznych Zamawiającemu co do działania w kolejnych, podobnych postępowaniach.

Jeśli zatem Zamawiający potrafił oszacować wartość pierwszego zamówienia, mógł również na tej samej podstawie oszacować łącznie wartość wszystkich przewidywanych do nabycia zamówień. Jeśli natomiast, jak twierdzi Zamawiający, ceny tego rodzaju usług ulegały zmianie w czasie ogłaszania kolejnych zamówień, należało każdorazowo dokonać aktualizacji szacowania ich wartości. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 2 ustawy Pzp, jeżeli po ustaleniu wartości zamówienia nastąpiła zmiana okoliczności mających wpływ na dokonane ustalenie, zamawiający przed wszczęciem postępowania dokonuje zmiany wartości zamówienia.

Odnosząc się natomiast do argumentu, iż Zamawiający „nie miał możliwości ani prawnych ani ekonomicznych na przeprowadzenie jednego postępowania w celu wyłonienia wykonawcy tych usług”, należy raz jeszcze podkreślić, że obowiązek łącznego szacowania wartości tożsamy przedmiotowo zamówień nie oznacza, że Zamawiający powinien nabyć

całość przedmiotu zamówienia rozumianego jako jedno przedsięwzięcie w ramach jednego postępowania. Stosownie do brzmienia przywołanego wcześniej art. 32 ust. 4 ustawy Pzp, Zamawiający może wybrać też inną formę udzielenia takiego zamówienia – w ramach postępowania z możliwością składania ofert częściowych (ale o łącznie oszacowanej wartości) albo w ramach wielu odrębnych postępowań wszczynanych w dłuższej perspektywie czasowej (także o łącznie oszacowanej wartości).

Jak zostało wskazane w Informacji o wyniku kontroli, argumentem przemawiającym za tożsamością zamówień, a tym samym za obowiązkiem łącznego szacowania ich wartości, jest również istnienie tego samego kręgu potencjalnych wykonawców zdolnych do realizacji wszystkich zamówień. W kontrolowanych postępowaniach zaistniała taka sytuacja, bowiem w każdym z nich brało udział co najmniej dwóch takich samych wykonawców. Ponadto, dwóch wykonawców brało udział we wszystkich trzech postępowaniach (Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne w Łodzi Sp. Z o.o. oraz Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Projektowe „GEO-PRO-KART” s.c w Piotrkowie Trybunalskim – w dwóch przypadkach jako członek konsorcjum, raz jako samodzielny wykonawca). Oznacza to jednocześnie, że istniała potencjalna możliwość udzielenia wszystkich trzech zamówień temu samemu wykonawcy, a tym samym - wbrew twierdzeniom Zamawiającego - możliwość realizacji wszystkich trzech świadczeń przez jednego wykonawcę.

Niezależnie jednak od powyższego należy podkreślić, że tożsamość wykonawcy (tożsamość podmiotowa) nie oznacza, że całość zamówienia musi być fizycznie możliwa do zrealizowania przez tego samego wykonawcę w jednym czasie. Chodzi o potencjalną możliwość ubiegania się o podobne rodzajowo zamówienia przez wykonawcę działającego w danej branży. Z drugiej strony, tożsamość podmiotowa nie zaistnieje w sytuacji, gdy wykonanie poszczególnych zamówień wymagać będzie spełnienia przez wykonawców odmiennych warunków.

Podkreślenia wymaga, że warunek udziału w postępowaniu w zakresie wiedzy i doświadczenia we wszystkich trzech kontrolowanych zamówieniach był identyczny i dotyczył wykonania co najmniej dwóch prac polegających na wykonaniu modernizacji ewidencji gruntów w zakresie założenia ewidencji budynków i lokali o wartości każdej z prac minimum 200 000,00 zł brutto. Zatem bez wątpienia, zamówienia objęte kontrolą doraźną były adresowane do tej samej grupy wykonawców, a do ich realizacji niezbędna była analogiczna wiedza i doświadczenie.

Bezspornym jest również fakt, iż brak zamieszczenia ogłoszeń o zamówieniach w najszerzej dostępnym dla wykonawców publikatorze, tj. w Dzienniku Urzędowym UE,

stanowi naruszenie przepisów ustawy Pzp i bez znaczenia pozostaje okoliczność, że Zamawiający zamieścił ogłoszenia w publikatorze krajowym i na swojej stronie internetowej.

W konsekwencji kontrolujący stwierdził, że okoliczności faktyczne niniejszej sprawy, szczegółowo opisane w Informacji o wyniku kontroli, dowodzą, że Zamawiający przewidywał udzielenie trzech kolejnych, tożsamyh przedmiotowo, czasowo i podmiotowo zamówień w celu stworzenia systemu informacji przestrzennej w województwie łódzkim, a tym samym miał obowiązek łącznego oszacowania wartości wszystkich trzech wskazanych zamówień. Zaniechanie w tym zakresie stanowi naruszenie art. 32 ust. 2 i 4, art. 7 ust. 1, art. 40 ust. 3 oraz art. 43 ustawy Pzp.

Odnosząc się natomiast do zastrzeżeń wniesionych wobec drugiego naruszenia stwierdzonego w Informacji o wyniku kontroli kontrolujący zauważył, że Zamawiający zgodził się ze stanowiskiem Prezesa Urzędu, iż wymóg dotyczący złożenia przez wykonawców kopii uprawnień zawodowych jest „uchybieciem”. Natomiast argument Zamawiającego, iż było to uchybienie nieistotne z punktu widzenia całokształtu kontrolowanego postępowania nie stanowi merytorycznego podważenia zasadności stwierdzonego naruszenia, a w związku z tym nie jest konieczne szczegółowe odnoszenie się do zastrzeżeń w tym zakresie. Można jedynie podkreślić, iż przepisy ustawy Pzp nie ograniczają kompetencji Prezesa Urzędu do stwierdzenia w toku kontroli tylko i wyłącznie naruszeń istotnych, np. mających wpływ na wynik postępowania. Co więcej, uprawnienie do przeprowadzenia wszczętej kontroli doraźnej pod względem legalności nakłada na organ kontrolny obowiązek wykazania wszystkich niezgodności procedury z przepisami ustawy Pzp.

Izba w pełni podziela stanowisko prezentowane przez Prezesa UZP (kontrolującego) uznając je za własne, dodatkowo podnosząc, co następuje.

Zgodnie z przepisem art. 32 ust. 2 ustawy Pzp, zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości. Natomiast przepis art. 32 ust. 4 ustawy Pzp, stanowi, że jeżeli zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych albo udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia.

W ocenie Krajowej Izby Odwoławczej zamawiający dopuścił się naruszenia wskazanych wyżej przepisów, w konsekwencji również naruszenia przepisów art. 7 ust. 1, art. 40 ust. 3 oraz art. 43 ustawy Pzp.

Zamawiający niezasadnie bowiem wyinterpretował przesłanki do takiego podziału przedmiotu zamówienia, które definitywnie doprowadziły do niewłaściwego oszacowania całego przedmiotu zamówienia, konsekwencją czego było zastosowanie niewłaściwych procedur, dotyczących publikacji ogłoszenia czy skrócenia terminów na składanie ofert. Powyższe z kolei doprowadziło do ograniczenia konkurencji.

Jak słusznie wskazała Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, w uchwałach z dnia 28 marca 2012 roku, sygn. 35/12 oraz z dnia 11 kwietnia 2012 r., sygn. 38/12, iż artykuł 32 ust. 2 p.z.p. nie wprowadza generalnego zakazu dzielenia zamówienia na części. Jeżeli więc podział nie prowadzi do obejścia przepisów ustawy - a więc tych wprowadzających określone progi - to jest on dozwolony. Jednakże z art. 32 ust. 2 p.z.p. można wyprowadzić normę generalną - zakaz zaniżania wartości zamówienia publicznego. Zaniżeniem wartości zamówienia będzie sytuacja, w której zamawiający przy określaniu jego wartości nie dochowa należytej staranności. Ustawodawca w art. 32 ust. 1 p.z.p. nie definiuje pojęcia należytej staranności, co oznacza, że należy je interpretować - zgodnie z art. 14 p.z.p. - na podstawie art. 355 k.c. Dla ustalenia, czy w danym przypadku mamy do czynienia z jednym zamówieniem czy z odrębnymi zamówieniami, konieczna jest analiza okoliczności konkretnego przypadku. W tym celu należy posługiwać się takimi kryteriami jak: tożsamość przedmiotowa zamówienia (dostawy, usługi, roboty budowlane tego samego rodzaju i o tym samym lub podobnym przeznaczeniu), tożsamość czasowa zamówienia (możliwe udzielenie zamówienia w tym samym czasie) i możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę. Innymi słowy konieczne jest ustalenie, czy dany rodzaj zamówienia mógł być wykonany w tym samym czasie, przez tego samego wykonawcę. Jeżeli zatem udzielane zamówienia mają to samo przeznaczenie oraz dodatkowo istnieje możliwość ich uzyskania u jednego wykonawcy, to mamy do czynienia z jednym zamówieniem.

Uwzględniając powyższe, Krajowa Izba Odwoławcza, na podstawie przepisu art. 167 ust. 3 ustawy Pzp wyraziła opinię, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący:

.....

Członkowie:

.....

.....