

UZP/DKUE/KD/66/2016

Informacja o wyniku kontroli doraźnej następczej

1. Określenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które było przedmiotem kontroli:

Zamawiający:	Gmina Koprzywnica ul. 11 Listopada 88 27-660 Koprzywnica
Rodzaj zamówienia:	roboty budowlane
Przedmiot zamówienia:	budowa pompowni wody w miejscowości Błonie, budowa odcinków sieci wodociągowej w miejscowości Koprzywnica, Świężyce, Zbigniewice Kolonia oraz budowa przydomowych pompowni ścieków w miejscowości Koprzywnica
Tryb postępowania:	przetarg nieograniczony
Wartość zamówienia:	484.721,96 zł (co stanowi równowartość 114.729,81 euro)
Środki UE:	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”

2. Informacja o stwierdzeniu naruszeń lub ich braku:

1. Jak wynika z dokumentacji dotyczącej przedmiotowego postępowania, przedmiot zamówienia obejmował:

- budowę pompowni wody ze zbiornikiem wyrównawczym, ogrodzeniem i wjazdem;
- budowę rurociągów wodociągowych i linii kablowej zasilania energetycznego pompowni;
- budowę i przebudowę sieci wodociągowej;
- budowę przydomowych pompowni ścieków.

Szczegółowy zakres robót został określony w projektach budowlanych, specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz przedmiarach robót, które stanowią integralną część specyfikacji istotnych warunków zamówienia (siwz).

Kontrolowane postępowanie zamawiający wszczął w dniu 4 listopada 2014 r. poprzez zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych pod nr 364966–2014, na własnej stronie internetowej - www.bip.koprzywnica.asi.pl oraz na tablicy ogłoszeń.

Jako jedyne kryterium oceny ofert w niniejszym postępowaniu wskazano cenę – 100%.

W uzasadnieniu zastosowania jednego kryterium ceny, zamawiający wskazał w protokole postępowania (druk ZP-PN), że „(...) przedmiot zamówienia jest powszechnie dostępny oraz posiada ustalone standardy jakościowe. Ponadto przedmiot zamówienia jest oferowany na naszym rynku przez szeroką gamę podmiotów co umożliwia łatwy dostęp nieograniczonej grupie tych podmiotów”.

Ponadto, w piśmie z dnia 12 lipca 2016 r. zamawiający wyjaśnił, iż „jako jedyne kryterium oceny ofert podana została cena 100%, ponieważ uznano, że przedmiot zamówienia jakim było ww. zadanie jest powszechnie dostępny oraz posiada ustalone standardy jakościowe. Ponadto przedmiot zamówienia jest oferowany na naszym rynku przez szeroką gamę podmiotów (w roku 2012 na podobne zadanie pn.: „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej w msc. Koprzywnica ul. Czynowa, Żeromskiego, Krakowska, Armii Krajowej, Floriana wpłynęło do zamawiającego 12 ofert), co umożliwia łatwy dostęp nieograniczonej grupie wykonawców”.

Mając na uwadze powyższe, należy wskazać na treść art. 91 ust. 2a ustawy Pzp w brzmieniu obowiązującym w dniu wszczęcia kontrolowanego postępowania, zgodnie z którym kryterium ceny może być zastosowane przez zamawiającego jako jedyne kryterium oceny ofert, jeżeli przedmiot zamówienia jest powszechnie dostępny oraz ma ustalone

standardy jakościowe, przy czym w przypadku zamawiających, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Pzp, ustawa dodatkowo wymaga wykazania w załączniku do protokołu postępowania, w jaki sposób w opisie przedmiotu zamówienia zostały uwzględnione koszty ponoszone w całym okresie korzystania z przedmiotu zamówienia.

Ponieważ terminy „powszechnie dostępny” i „ustalone standardy jakościowe” nie są definiowane w żadnym akcie prawnym, mają one ocenny charakter i muszą podlegać interpretacji w kontekście określonego przedmiotu zamówienia. Kierując się znaczeniem nadawanym tym pojęciom w języku polskim można przyjąć, że pod pojęciem „powszechnej dostępności” przedmiotu zamówienia, o której mowa w art. 91 ust. 2a ustawy Pzp, należy rozumieć oferowanie dóbr o pożądanej przez zamawiającego charakterystyce przez liczne podmioty działające na rynku, co skutkuje łatwym dostępem do tych dóbr praktycznie nieograniczonej grupie konsumentów, co z kolei łączy się wprost z powszechną konsumpcją takich dóbr, czy usług. Pojęcie „powszechnej dostępności” nie odpowiada zatem, nabywaniu świadczeń o charakterze specjalistycznym, przeznaczonych dla wąskiego kręgu odbiorców, dostępnych jedynie u ograniczonej liczby specjalistycznych wykonawców, ani udzielaniu zamówień na wszelkie nietypowe zamówienia, wymagające szczególnych kwalifikacji, bądź wyjątkowego zastosowania, wymagające indywidualnego dostosowania do potrzeb klienta.

Także pojęcie „ustalonych standardów jakościowych” należy odnosić do zamówień typowych, powtarzalnych, spełniających zarówno standardy wynikające z przyjętych dla tych zamówień norm określonych przepisami prawa, jak i wymagań przyjętych jako normy w powszechnym odbiorze konsumenckim. Możliwość zastosowania kryterium ceny jako jedynego kryterium oceny ofert wymaga zatem, by nabywany przedmiot zamówienia cechowała zarówno „powszechna dostępność”, w opisanym wyżej rozumieniu, jak również by można mu było przypisać scharakteryzowane wyżej „ustalone standardy jakościowe”.

Uwzględniając praktyczne aspekty udzielania zamówień na roboty budowlane, charakteryzujące się często dużą złożonością oraz indywidualnym dostosowaniem dokumentacji przetargowej do każdorazowych potrzeb inwestycyjnych zamawiającego, uznać należy, że w przypadku robót budowlanych wykazanie powszechnej dostępności takiego przedmiotu będzie często trudne. Przepis art. 91 ust. 2a ustawy Pzp wprowadza warunek stosowania kryterium cenowego ograniczając go do prostych, nieskomplikowanych zamówień, w tym również do prostych zamówień na roboty budowlane, do których można zaliczyć np. prace remontowo-budowlane obejmujące np. malowanie, tynkowanie, wymianę okien lub posadzki, czy też położenie glazury, terakoty, kostki brukowej. Powyższe wyliczenie ma jedynie charakter przykładowy, a zamawiający, w zależności od rodzaju robót budowlanych stanowiących przedmiot zamówienia, powinien dokonać indywidualnej oceny w zakresie możliwości zastosowania ceny jako jedynego kryterium oceny ofert.

Mając na uwadze wyżej opisany stan faktyczny, a w szczególności roboty budowlane obejmujące przedmiot zamówienia, należy zauważyć, że roboty takie muszą być wykonane zgodnie z projektem budowlanym, zatem wykonawca musi posiadać umiejętność czytania projektu budowlanego, jak też musi posiadać wiedzę na temat technicznych aspektów układania rur i ich montażu, budowy pompowni wody oraz przydomowych pompowni ścieków. O ile umiejętności takie mogą być powszechne w firmach zajmujących się akurat robotami wodociągowymi, o tyle nie są powszechne w społeczeństwie i na rynku w ogóle. Sformułowanie „powszechnie dostępne” należy tymczasem odnosić do ogółu rynku, nie zaś do konkretnej branży, której dotyczy zamówienie, gdyż oczywistym jest, że w danej konkretnej branży dana robota lub usługa będzie niemal zawsze powszechnie dostępna.

Ponadto należy zauważyć, że powyższy zakres robót wymagał, aby wykonawca dysponował odpowiednim doświadczeniem polegającym na wykonaniu co najmniej jednej roboty budowlanej, w ramach której wykonawca wykonał roboty związane z wykonaniem pompowni wody ze zbiornikiem wyrównawczym o wartości min. 300.000,00 zł brutto, jak również osobą zdolną do kierowania robotami budowlanymi posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane do danego zakresu robót (tzn. uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych). Wykonanie ww. robót wymaga zatem posiadania specjalistycznej wiedzy i doświadczenia oraz dysponowania osobą posiadającą specjalne uprawnienia budowlane. Tym samym, ww. roboty nie są robotami powszechnie dostępnymi, ale robotami, które mogą być wykonane wyłącznie przez wykonawców spełniających specjalistyczne kryteria. Fakt, że roboty te nie są skomplikowane na tle innych możliwych robót budowlanych, nie oznacza, że są „powszechnie dostępne” w ogóle. Nadmienić przy tym należy, że liczba wykonawców zdolnych do realizacji zamówienia nie przekłada się wprost na „powszechność, dostępność” danych robót. A zatem, przedmiot zamówienia nie uzasadniał rezygnacji z innych kryteriów niż cena.

W związku z powyższym, w przedmiotowym postępowaniu zamawiający w sposób nieprawidłowy zastosował przepis art. 91 ust. 2a ustawy Pzp, wybierając jako jedyne kryterium - kryterium ceny (waga 100%), ponieważ z przedstawionych informacji wynika, że roboty budowlane, które stanowiły przedmiot udzielanego zamówienia, nie były robotami prostymi, powszechnie dostępnymi o ustalonych standardach, lecz robotami budowlanymi dostosowanymi do konkretnych potrzeb zamawiającego oraz wymagającymi od wykonawcy konkretnych umiejętności technicznych oraz posiadania odpowiedniego doświadczenia i dysponowania osobą o odpowiednich kwalifikacjach z zakresu budownictwa. Innymi słowy, przedmiotowe roboty budowlane nie charakteryzowały się powszechną dostępnością i

ustalonymi standardami jakościowymi, albowiem uwzględniły one indywidualne potrzeby zamawiającego i specyfikę związaną z realizacją przedmiotu zamówienia i mogły być wykonane jedynie przez wyspecjalizowane firmy budowlane.

Tym samym, zamawiający dopuścił się naruszenia art. 91 ust. 2a ustawy Pzp.

Powyższe naruszenie nie miało wpływu na wynik postępowania.

2. W pkt 8.2.3.b) siwz i III.3.4) ogłoszenia o zamówieniu zamawiający zapisał, iż w celu potwierdzenia spełnienia warunku posiadania przez wykonawcę dysponowania osobami zdolnymi do wykonania zamówienia wymagał złożenia m.in. „*oświadczenia wykonawcy, że zaproponowane osoby posiadają wymagane uprawnienia i przynależą do właściwej izby samorządu zawodowego, jeżeli taki wymóg na te osoby nakłada Prawo budowlane*”.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać na przepis art. 25 ust. 1 ustawy Pzp, zgodnie z którym 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.

Dokumenty potwierdzające spełnienie warunków udziału w postępowaniu zostały określone w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. z 2013 r., poz. 231) zwane dalej „rozporządzeniem”.

Jak wynika z § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia, w celu oceny spełniania przez wykonawcę warunków, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający w zakresie warunku dotyczącego dysponowania osobami zdolnymi do wykonania zamówienia może żądać tylko 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 (pkt 7), a ponadto oświadczenia, że osoby, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, posiadają wymagane uprawnienia, jeżeli ustawy nakładają obowiązek posiadania takich

uprawnień (pkt 8). Należy zauważyć, że oświadczenie o którym mowa w § 1 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia nie dotyczy konieczności wykazania, że osoby wskazane w wykazie osób – „przynależą do właściwej izby samorządu zawodowego jeżeli taki wymóg na te osoby nakłada Prawo budowlane”.

Wobec powyższego należy uznać, że zamawiający nie był uprawniony do żądania od wykonawców przedłożenia oświadczenia potwierdzającego, że osoby, które będą uczestniczyć w wykonaniu zamówienia należą do właściwej izby samorządu zawodowego jeżeli taki wymóg na te osoby nakłada Prawo budowlane.

Powyższe oświadczenie nie było niezbędne do przeprowadzenia postępowania, jak też nie zostało wymienione w ww. rozporządzeniu w sprawie rodzajów dokumentów. Tym samym zamawiający żądając oświadczenia o ww. treści, naruszył dyspozycję art. 25 ust. 1 ustawy Pzp w związku z przepisami ww. rozporządzenia.

Ww. naruszenie nie miało wpływu na wynik postępowania.

Ponadto informuję, że zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych zamawiającemu przysługuje prawo zgłoszenia do Prezesa Urzędu zastrzeżeń od wyniku kontroli doraźnej następczej w terminie 7 dni od dnia doręczenia informacji o wyniku kontroli.