



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

DKZP.WKZ1.442.135.2024.AI
KND/128/24/DKZP

Warszawa, dnia 15.09.2025 r.

Informacja o wyniku kontroli doraźnej

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

Zamawiający:	Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Siemiatyczach - Stacji ul. Kolejowa 2 17 - 300 Siemiatycze - Stacja
Rodzaj zamówień:	roboty budowlane / usługi
Rodzaj procedury:	zamówienia udzielone bez stosowania przepisów ustawy Pzp
Przedmiot zamówienia:	1) Zadania związane z budową „Ścieżki edukacyjno – przyrodniczej w m. Wólka Nadbużna w formule zaprojektuj – wybuduj” – wykonanie parkingu i ścieżek edukacyjnych. 2) Zadania związane z realizacją prac w świetlicy w m. Wierceń Duży. 3) Zadania związane z budową kompleksu sportowego w ramach postępowania „Poprawa warunków życia mieszkańców Gminy Siemiatycze poprzez: - budowę budynku świetlicy: a) montaż windy; b) wykonanie więźby dachowej; c) budowa instalacji wod. – kan. i c.o. w budynku świetlicy w m. Czartajew; - budowę kompleksu kulturalno – sportowego w m. Czartajew”: a) dostawa i montaż nawierzchni boiska wielofunkcyjnego; b) dostawa i montaż urządzeń - plac zabaw; c) wykonanie nawierzchni bieżni; d) dostawa i montaż kontenerów (szatniowego i sanitarnego); e) prace brukarskie. 4) Zakup wozu asenizacyjnego. 5) Zakup samochodu osobowego.

	6) Zakup równiarki.
Tryb postępowania:	brak stosowania przepisów ustawy Pzp
Data wszczęcia postępowania:	umowy zawarte w latach 2022 - 2024
Numer ogłoszenia o zamówieniu:	brak
Wartość zamówienia:	łączna wartość umów – 2.553.183,04 zł
Środki UE:	nie

2. Informacja o stwierdzeniu naruszeń lub ich braku.

Po przeprowadzeniu kontroli doraźnej przedmiotowego zamówienia, na podstawie art. 603 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U z 2024 r. poz. 1320 oraz z 2025 poz. 620, 769 i 794), dalej: „ustawa Pzp”, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych stwierdza naruszenie przez Zamawiającego przepisów:

- I. art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 16 pkt 2 oraz art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez zawarcie umów na:
 - 1) dostawę i montaż nawierzchni modułowej Nocero w m. Czartajew;
 - 2) roboty związane z dostawą i montażem urządzeń zabawowych, na placach zabaw przy Domu Kultury z funkcją Świetlicy i Biblioteki w Czartajewie oraz przy Szkole Podstawowej w Czartajewie;
 - 3) wykonanie nawierzchni poliuretanowej na bieżni w ilości 854 m² oraz wykonania rozbiegu do skoku w dal w ilości 37 m² w cenie 195 zł netto/m², w technologii Tetrapur WS +Tetrapur II przy Szkole Podstawowej z Oddziałami Przedszkolnymi w Czartajewie;
 - 4) dostawę i montaż kontenerów: szatniowego i sanitarnego na budowę kompleksu sportowego w miejscowości Czartajew;
 - 5) wykonanie prac brukarskich przy budowie kompleksu sportowego w miejscowości Czartajew

- bez zastosowania przepisów ustawy Pzp, a w konsekwencji naruszenie zasady przejrzystości oraz zasady legalizmu, która wyklucza udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy niewybranemu zgodnie z przepisami ustawy Pzp;
- II. art. 28 i 29 ust. 1 ustawy Pzp poprzez brak ustalenia wartości zamówienia dotyczącego zakupu równiarki z należytą starannością i tym samym doprowadzenie do uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp przy udzieleniu zamówienia na leasing równiarki New Holland, co stanowiło naruszenie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, jak również art. 17 ust. 2, który wyklucza udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy niewybranemu zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu wszczął kontrolę doraźną w wyniku następujących doniesień:

- „1. Gmina Siemiatycze ogłosiła przetarg na budowę „Ścieżki edukacyjno - przyrodnicze Gminy Siemiatycze” w miejscowości Wólka Nadbużna. Przetarg wygrała spółka gminna PUK Siemiatycze - Stacja. Podczas wykonywania tego zadania spółka nie ogłosiła żadnego przetargu na usługę lub dostawę w celu wykonania prac.
2. Podobna sytuacja miała miejsce w miejscowości Wiercien Duży, gdzie spółka wygrała przetarg, a następnie zleciła prace innej firmie na wykonanie tego zadania.
3. W obecnej chwili spółka realizuje kolejny przetarg na kwotę około 6,5 mln zł wykorzystując do prac w dalszym ciągu podwykonawców, gdyż sama nie ma potencjału technicznego ani ludzkiego do zrealizowania robót.
4. Spółka zakupuje sprzęt i maszyny znacznej wartości również, wykorzystując środki publiczne - bez ogłoszeń o zamówieniach publicznych. Jednym z przykładów jest zakup wozu asenizacyjnego marki Scania o wartości 270.000,00 zł brutto. (...)
5. Kolejnym przykładem jest zakup samochodu osobowego marki VW, którym bezpośrednio jeździ Pan prezes, czego przykładem jest wykorzystywanie samochodu do celów prywatnych np. na sesje rady powiatu.
6. W podobny sposób spółka nabyła maszynę budowlaną: równarkę New Holland F156.6A o wartości szacunkowej 300.000,00 zł. Maszyna również nabyta bez śladów o przetargu.
(...)
8. Zakup samochodu esanizacyjnego przez PUK Siemiatycze Stacja bez ogłoszenia przetargu o wartości około 250 tys zł.”

Odnosząc się do kwestii udzielenia zamówień z pominięciem stosowania przepisów ustawy Pzp należy wskazać, iż rozpatrując konieczność stosowania przepisów ustawy Pzp w odniesieniu do konkretnego postępowania, w pierwszej kolejności należy mieć na uwadze podmiotowy zakres stosowania ustawy, określony w art. 4-6 ustawy Pzp.

W świetle przepisów ustawy Pzp, podmioty inne niż jednostki sektora finansów publicznych oraz państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej są zobligowane do przestrzegania zasad wydatkowania środków finansowych przewidzianych w ustawie Pzp w okolicznościach wskazanych w art. 4 pkt 3 tej ustawy. Dla uznania danego podmiotu za zamawiającego publicznego, o którym mowa w art. 4 pkt 3 ustawy Pzp, konieczne jest ustalenie, iż posiada on osobowość prawną i został utworzony w celu zaspokajania powszechnych potrzeb określonej grupy odbiorców oraz stwierdzenie, iż w stosunku do tego podmiotu realizuje się jeden z warunków określonych w lit. a – d powyższego przepisu.

Zgodnie bowiem z treścią art. 4 pkt 3 ustawy Pzp, przepisy ustawy Pzp stosuje się do udzielania zamówień publicznych przez inne, niż jednostki sektora finansów publicznych, osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie, oraz jednostki sektora finansów publicznych i inne państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

- a) finansują je w ponad 50%, lub
- b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
- c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
- d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

Kategoria zamawiających wskazanych dyspozycją art. 4 pkt 3 ustawy Pzp określana jest mianem „podmiotów prawa publicznego”.

Pojęcie to na gruncie ustawy Pzp nie posiada charakteru normatywnego, występuje natomiast w prawodawstwie unijnym. Znaczenie tego pojęcia zostało wyjaśnione przez TSUE. Zgodnie z treścią wyroku z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie C- 393/06, „podmiotem prawa publicznego” jest każdy podmiot, który po pierwsze został ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego, po drugie posiada osobowość prawną i po trzecie jest finansowany w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego; albo taki, którego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów; albo taki, w którym ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego.

Podmiot Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Siemiatyczach - Stacji (dalej: PUK Sp. z o.o. lub Spółka) utworzony został (uchwała nr XV/157/2020 z dnia 18 czerwca 2020 r.; akt założycielski Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – akt notarialny rep. A nr 5111/2020) w celu wykonywania zadań własnych Gminy Siemiatycze o charakterze użyteczności publicznej, a w szczególności:

- a) wodociągów i zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków;
- b) utrzymania dróg gminnych, ulic, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- c) gospodarki nieruchomościami;
- d) ochrony środowiska i przyrody;
- e) utrzymania czystości i porządku oraz utrzymanie zieleni;
- f) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- g) cmentarzy gminnych;
- i) świadczenia innych usług służących poprawie efektywności wykorzystywania majątku Gminy.

Powyższe może wypełniać przesłankę „*utworzenia w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego*”, co wpisuje się w definicję podmiotu prawa publicznego, tj. instytucji zamawiającej wskazanej w treści art. 4 pkt 3 ustawy Pzp.

Niemniej jednak, aby można było uznać PUK Sp. z o.o. za „podmiot prawa publicznego”, konieczne jest również stwierdzenie, iż w odniesieniu do Spółki realizuje się jedna z okoliczności wskazanych w lit. a-d tego przepisu.

Odrębnymi pozytywnymi przesłankami, warunkującymi kwalifikację określonego podmiotu do kategorii „podmiotów prawa publicznego”, jest okoliczność posiadania ponad połowy akcji lub udziałów (art. 4 pkt 3 lit. b ustawy Pzp) lub prawo powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego (art. 4 pkt 3 lit. d ustawy Pzp) podmiotu prawa publicznego przez jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz inne podmioty prawa publicznego.

W tym miejscu należy wskazać, iż Gmina Siemiatycze posiada 100% udziałów w Spółce PUK Sp. z o.o. A zatem, zastosowanie znajduje przesłanka określona w art. 4 pkt 3 lit. b ustawy Pzp.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż w odniesieniu do Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Siemiatyczach - Stacja zachodzi co najmniej jedna z przesłanek określonych w art. 4 pkt 3 lit. a-d ustawy Pzp.

Bezsporny w przedmiotowej sprawie jest także fakt, że ww. Przedsiębiorstwo zostało zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym w dniu 21 lipca 2020 r. jako spółka kapitałowa czyli PUK Sp. z o.o. posiada osobowość prawną.

Ponadto, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy Pzp, do kategorii zamawiających sektorowych należą:

- 1) zamawiający publiczni w zakresie, w jakim wykonują jeden z rodzajów działalności sektorowej, o której mowa w art. 5 ust. 4 ustawy Pzp,
- 2) inne, niż określone w pkt 1, podmioty, które wykonują jeden z rodzajów działalności sektorowej, o której mowa w art. 5 ust. 4 ustawy Pzp, oraz na których zamawiający publiczni, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot wywierają dominujący wpływ, w szczególności:

- a) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji lub
- b) posiadają ponad połowę głosów wynikających z udziałów albo akcji, lub
- c) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego,

- 3) inne, niż określone w pkt 1 i 2, podmioty, które wykonują jeden z rodzajów działalności sektorowej, o której mowa w art. 5 ust. 4 ustawy Pzp, jeżeli działalność ta jest wykonywana na podstawie praw szczególnych lub wyłącznych.

Rodzaje działalności sektorowej szczegółowo wymienione w art. 5 ust. 4 ustawy Pzp dotyczą działalności wykonywanych przez zamawiających sektorowych w zakresie: gospodarki wodnej, energii elektrycznej, gazu i energii cieplnej, usług transportowych, portów, przystani i portów lotniczych, usług pocztowych oraz wydobywania paliw. Działalnością sektorową w zakresie gospodarki wodnej jest:

- a) udostępnianie lub obsługa stałych sieci przeznaczonych do świadczenia usług publicznych w związku z produkcją, transportem lub dystrybucją wody pitnej,
- b) dostarczanie wody pitnej do sieci, o których mowa w lit. a, chyba że:
 - produkcja wody pitnej przez zamawiającego sektorowego, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, jest niezbędna do prowadzenia działalności innej niż określona w pkt 1-4, oraz
 - dostarczanie wody pitnej do sieci uzależnione jest wyłącznie od własnego zużycia zamawiającego i w okresie ostatnich 3 lat łącznie z rokiem, w którym udziela się zamówienia, nie przekracza 30% wielkości jego łącznej produkcji,
- c) związane z działalnością, o której mowa w lit. a i b, działania w zakresie:
 - projektów dotyczących inżynierii wodnej, nawadniania lub melioracji, pod warunkiem że ilość wody wykorzystywanej do celów dostaw wody pitnej stanowi ponad 20% łącznej ilości wody dostępnej dzięki tym projektom lub instalacjom nawadniającym lub melioracyjnym,
 - odprowadzania lub oczyszczania ścieków.

Zatem, mając na uwadze przedmiot działalności Zamawiającego określony w ww. akcie założycielskim Spółki, należy zauważyć, iż PUK Sp. z o.o. jest także zamawiającym sektorowym, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp w zakresie gospodarki wodnej.

W tym miejscu warto podkreślić, że w żadnych wyjaśnieniach udzielanych w ramach przedmiotowej kontroli, pomimo dwukrotnego wezwania do odniesienia się przez Zamawiającego do kwestii zakwalifikowania Spółki do kategorii podmiotów prawa publicznego zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy Pzp, PUK Sp. z o.o. nie zakwestionowało statusu Spółki jako zamawiającego publicznego (art. 4 pkt 3 ustawy Pzp).

Mając na uwadze powyższe, w tym miejscu należy przejść do rozważań w zakresie zasadności prowadzenia poszczególnych postępowań bez stosowania przepisów ustawy Pzp.

Zamawiający w wyjaśnieniach przesłanych do Urzędu w toku kontroli wskazał, że „w pierwszej kolejności wyjaśniamy, że roboty wskazane w Państwa piśmie były realizowane na rzecz inwestorów zewnętrznych a Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych sp. z o.o. nie było ich odbiorcą lecz wykonawcą. Nasza Spółka wygrywając przetargi jako wykonawca realizuje

roboty przede wszystkim samodzielnie i przy udziale własnych pracowników. Podzlecenie konkretnych prac podwykonawcom występuje w przypadku prac specjalistycznych oraz w razie doraźnej potrzeby, gdy Spółka potrzebuje wsparcia. Spółka nie ma stałych podwykonawców. Powierzenie konkretnego zadania podwykonawcy następuje w razie konieczności, z uwzględnieniem sytuacji i potrzeb technicznych i możliwości finansowych Spółki na danym zadaniu. Każdorazowo zależy to od przebiegu procesu budowlanego w danej inwestycji, w tym aktualnego stanu robót i czasu pozostałego na terminowe ukończenie robót.

Ad. 1

Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych sp. z o.o. wygrało przetarg na budowę „Ścieżki edukacyjno-przyrodnicze w miejscowości Wólka Nadbużna w formule zaprojektuj-wybuduj” na kwotę 1 413 747,97 zł netto. Większość prac budowlanych spółka wykonała we własnym zakresie, tj. budowa budynku edukacyjnego, oświetlenie, ogrodzenie, nasadzenia, wykonanie wszystkich prac związanych z przetargiem oraz częściowe prace brukarskie. Jedynym podwykonawcą była firma Dimex, która wspomogła Spółkę w pracach: wykonania parkingu i ścieżek edukacyjnych.

Wartość prac zleconych podwykonawcy:

umowa z 25.03.2022r. - 80 450 złotych netto

umowa z 06.05.2022r. - 80 450 złotych netto

Ad. 2

Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych sp. z o.o. wygrało przetarg w miejscowości Wiercień Duży. Jedynym podwykonawcą, który wykonał część prac jest przedsiębiorstwo Aqua-Tech Kamil Kurkiewicz. Prace polegały na położeniu płytek w budynku świetlicy, wykonaniu sufitów oraz wymiana stolarki drzwiowej. Wartość prac powierzonych temu podwykonawcy wynosiła 60 000 zł netto. Pozostałe prace wykonali pracownicy przedsiębiorstwa i nie były one zlecane podwykonawcom.

Całkowita kwota przetargu: 323 983,74 zł netto

Wartość prac zleconych podwykonawcy:

60 000 zł netto

Ad. 3

Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. wygrało przetarg pod nazwą „Poprawa warunków życia mieszkańców Gminy Siemiatycze poprzez budowę kompleksu kulturalno-sportowego w miejscowości Czartajew” na kwotę 5 363 414,64 zł netto. W ramach tego projektu zadania dotyczyły różnych obiektów usytuowanych w różnych lokalizacjach.

1. Zadanie budowa budynku świetlicy.

Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych rozpoczęło prace od rozbiórki istniejącego budynku, wykopów fundamentowych i finalnie postawiono nowy budynek. Spółka wykonała te prace we własnym zakresie dysponując 14 pracownikami. Przedsiębiorstwo musiało natomiast skorzystać z pomocy zewnętrznej w przypadku prac specjalistycznych, w postaci: montażu windy, więźby dachowej oraz pieca CO. Wszystkie prace budowlane łącznie z wykonaniem parkingu oraz oświetlenia zewnętrznego przedsiębiorstwo wykonało we własnym zakresie i własnym sprzętem.

Wartość prac specjalistycznych zleconych podwykonawcom:

Montaż windy: 82 000 zł netto

Więźba dachowa: 63 658,54 zł netto

Piec CO: 103 000 zł netto

2. Zadanie budowa kompleksu sportowego.

Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych sp. z o.o. wykonało we własnym zakresie wszystkie prace związane z przygotowaniem terenu (wycinka drzew, wrywanie karp), wykonaniem oświetlenia oraz sieci wodociągowej, wykonaniem boiska trawiastego oraz podbudowy pod boisko wielofunkcyjne, wykonanie trybun, placu zabaw oraz siłowni zewnętrznej a także zagospodarowaniem terenu i wykonaniem trawników.

Boisko wielofunkcyjne jako robota specjalistyczna wykonane zostało z nawierzchni modułowej polipropylenowej przez firmę Nocero Patryk Zając – dostawa i montaż nawierzchni boiska wielofunkcyjnego.

Plac zabaw dostawa oraz montaż urządzeń – firma Dr. Spil Polska.

Bieżnia wykonana została w technologii tetrapur przez firmę SEMAG Sp. z o.o. Sp. komandytowa.

Kontenery – dostawa i montaż producent CUBEX - Komfortowe Domy Modułowe

Prace brukarskie tj. parking, chodniki i schody terenowe wykonane zostały przez firmę MAG-BRUK Kacper Grzybowski.

Wnioskodawca cytowany w piśmie nieślusnie twierdzi, że Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych nie ma potencjału technicznego ani ludzkiego do zrealizowania rzeczonych robót, ponieważ Spółka zatrudnia 19 pracowników - fachowców z zakresu różnych dziedzin. Dodatkowo zatrudnia dwie osoby administracji biurowej i jednoosobowy Zarząd Przedsiębiorstwa. Warto nadmienić, iż przedsiębiorstwo przez okres swojego 4-letniego funkcjonowania wyszkoliło 5 operatorów koparko-ładowarek, 2 operatorów równarki, 1 operatora walca, 2 operatorów koparek ciężkich, 2 operatorów ładowarek (Fadroma) oraz 2 montażystów rusztowań budowlano-montażowych.

Posiada własny sprzęt i narzędzia do wykonywania wszelkich prac budowlanych, drogowych i nie tylko. Spółka wykonuje również różnorodne prace i nie są to wyłącznie przetargi, które wygrywa ale również prace takie jak:

- zimowe utrzymanie dróg, utrzymanie zieleni przy drogach publicznych, świetlicach, przystankach i innych obiektach,
- pozyskiwanie zrębki na potrzeby opalania Szkoły Podstawowej w Szerszeniach,
- naprawy dróg, przepustów,
- żwirowanie dróg przy wykorzystaniu samochodu ciężarowego i równiarki, pozyskując żwir z własnej żwirowni,
- świadczy usługi wywozu nieczystości płynnych oraz szereg innych prac remontowo budowlanych.
- bieżące remonty budowli hydrotechnicznych (mosty, przepusty drogowe)

Ad. 4

Zgodnie z aktem założycielskim celem Spółki jest wykonywanie zadań własnych Gminy Siemiatycze w charakterze użyteczności publicznej, w tym wodociągów i zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (§ 1 lit. a). Wóz asenizacyjny jest nam niezbędny do wykonywania tego zadania. Spółka zakupiła wóz asenizacyjny o wartości 204 180,00 zł brutto (166 000 zł netto), a nie jak podaje wnioskodawca 270 000,00 zł brutto. Auto specjalistyczne zakupione zostało w stanie sprawnym. Przed rozpoczęciem świadczenia usług wywozu nieczystości płynnych spółka zleciła firmie ślusarskiej specjalizującej się w naprawach takich pojazdów, sprawdzenie pojazdu i ewentualne naprawy mające na celu bezpieczne wieloletnie oraz sprawne świadczenie usług wywozu nieczystości.

Przedsiębiorstwo zakupując w/w pojazd kierowało się głównie sytuacją finansową w danym momencie. Spółka po rozliczeniu I etapu przetargu „Poprawa warunków życia mieszkańców Gminy Siemiatycze poprzez budowę kompleksu kulturalno-sportowego w miejscowości Czartajew” dysponowała środkami, które mogła przeznaczyć na inwestycje m.in. zakup wozu

asenizacyjnego. Zakup wozu asenizacyjnego był odpowiedzią na nowelizację Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz aktualizację regulaminów określających częstotliwość wywozu. Przedsiębiorstwo, aby świadczyć usługi wywozu i móc podpisywać umowy musiało pilnie zakupić auto asenizacyjne. Głównym kryterium zakupu takiego wozu był fakt, iż posiada on na bębnie przewód o długości 40 m, co pozwala na świadczenie usługi wywozu bez potrzeby wjazdu na posesję klienta. Na tamten czas była tylko jedna oferta sprzedażowa takiego wozu.

Ad. 5

Spółka zakupiła samochód osobowy marki Volkswagen Tiguan za kwotę 106 000,00 zł brutto (86 178,86 zł netto) na potrzeby Spółki. Warto nadmienić, iż Prezes nie mając służbowego auta wykorzystywał własny prywatny samochód na potrzeby przedsiębiorstwa od 2021 roku do końca roku 2023 nie pobierając żadnego ryczałtu i koszty paliwa ponosił sam Prezes Spółki. Zakupiony Volkswagen Tiguan nie był ani nie jest wykorzystywany do celów prywatnych.

Ad. 6

Zgodnie z aktem założycielskim celem Spółki jest wykonywanie zadań własnych Gminy Siemiatycze w charakterze użyteczności publicznej, w tym utrzymania dróg gminnych, ulic, placów oraz organizacji ruchu drogowego (§ 1 lit. b). Równarka New Holland jest finansowana przez PKO leasing, została pozyskana w trybie pilnym, gdyż stara posiadana przez przedsiębiorstwo równarka marki Baukema (rok produkcji 1985) uległa awarii i nie nadawała się do naprawy, a także zagrażała bezpieczeństwu ruchu drogowego oraz operatora. W celu możliwości realizowania swoich zadań z zachowaniem ciągłości Spółka musiała pozyskać nową równarkę w trybie natychmiastowym. Opłata wstępna w leasingu operacyjnym w dniu 28.07.2022 wyniosła 114.750 złotych netto.

(...)

Ad. 8

Wyjaśnienie w pkt ad 4."

Z dokumentacji ww. zamówień wynika, że Zamawiający zlecił w latach 2022 - 2024 czternaście zleceń z pominięciem stosowania ustawy Pzp różnym podmiotom. Niemniej jednak należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 ust 1 pkt 1 przepisy ustawy Pzp stosuje się do udzielania zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130.000 zł netto, przez zamawiających publicznych. Skoro więc wartość poszczególnych zamówień (zadania związane z realizacją prac w świetlicy w m. Wierceń Duży oraz zakup samochodu osobowego marki Volkswagen Tiguan) nie przekraczała kwoty 130.000 zł netto to Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. nie miało obowiązku stosowania przepisów ustawy Pzp przy wyborze wykonawców powyższych zadań.

Mając na uwadze fakt, że Zamawiający zawarł z podwykonawcą Dimex dwie umowy dotyczące wykonania parkingu i ścieżek edukacyjnych w przeciągu ok. 1,5 miesiąca na łączną kwotę 198.000,00 zł, wskazując na konieczność zawarcia drugiej umowy ze względu na potrzebę zaangażowania sił własnych w innych zadaniach, należy zauważyć, że w myśl art. 29 ust. 2 ustawy Pzp Zamawiający nie może dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów ustawy, chyba że jest to uzasadnione obiektywnymi przyczynami.

W tym miejscu należy przedstawić koncepcję tzw. trzech tożsamości, której celem jest określenie zasad pozwalających na ustalenie, w jaki sposób zamawiający powinien zakwalifikować określone roboty budowlane, dostawy lub usługi. W przypadku, gdy możliwe jest stwierdzenie, że pomiędzy określonymi robotami budowlanymi, dostawami lub usługami zachodzą łącznie trzy tożsamości: przedmiotowa, podmiotowa oraz czasowa, występuje obowiązek potraktowania ich jako części jednego zamówienia i uznania za wartość zamówienia łącznej wartości poszczególnych części. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż poprzez:

1. tożsamość przedmiotową należy rozumieć przynależność robót budowlanych, dostaw lub usług do tego samego rodzaju oraz posiadania przez nie tego samego przeznaczenia,

2. tożsamość podmiotową należy rozumieć możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę, tj. stwierdzenie, że na rynku funkcjonuje co najmniej jeden wykonawca, który mógłby zrealizować wszystkie roboty budowlane, usługi lub dostawy łącznie,

3. tożsamość czasową należy rozumieć jako możliwość udzielenia lub realizacji zamówienia w tym samym czasie. Punkt odniesienia dla ustalenia istnienia tożsamości czasowej zamówień stanowi określona perspektywa czasowa, w ramach której wystąpi obiektywna możliwość zaplanowania zakresu robót budowlanych, dostaw lub usług przewidzianych do realizacji w ramach udzielanego zamówienia publicznego. Należy jednakże podkreślić, iż materializacja obowiązku łączenia wartości zamówień uzależniona jest od możliwości określenia przed wszczęciem pierwszego postępowania o udzielenie zamówienia z grupy zamówień podlegających badaniu w kontekście obowiązku łączenia ich wartości, rozmiaru i zakresu przewidzianych do udzielenia robót budowlanych, dostaw lub usług, tj. ustalenie istniejącego na dany moment po stronie zamawiającego zapotrzebowania. Zamawiający zobligowany jest uwzględnić w ramach jednego postępowania lub kilku procedur, biorąc pod uwagę treść dyspozycji art. 30 ust. 1 oraz 2 ustawy Pzp, wszystkie jednorodne roboty budowlane, usługi czy też podobne dostawy, których konieczność realizacji jest mu znana na etapie pierwszego postępowania. Zamawiający przystępując zatem do ustalenia wartości zamówienia powinien ustalić z należytą starannością planowaną liczbę robót budowlanych, usług czy dostaw, które zamierza nabyć i określić ich łączną wartość, niezależnie od tego, czy zamierza je nabyć jednorazowo w ramach jednego postępowania, czy też sukcesywnie w ramach odrębnych postępowań.

W tym miejscu należy wskazać, iż w piśmie z dnia 22 kwietnia 2025 r. Zamawiający wyjaśnił, iż „Spółka zawarła pierwszą umowę z firmą Dimex w dniu 25 marca 2022 na częściowe wykonanie ścieżek edukacyjno-przyrodniczych z kostki brukowej i ustawienie obrzeży - na 50% całości prac. Pozostałą część inwestycji Spółka zamierzała wykonać własnymi siłami, bez udziału podwykonawców. Sytuacja uległa jednak zmianie około miesiąc później. W związku z potrzebą zaangażowania sił własnych w innych zadaniach, Spółka musiała ponownie skorzystać z podwykonawstwa, biorąc pod uwagę szeroki zakres prac pozostałych do wykonania oraz zbliżający się termin zakończenia inwestycji.”

Analiza przesłanych umów nie dostarczyła wystarczających dowodów na uznanie, iż w perspektywie miesiąca Zamawiający był w stanie ustalić przy przygotowaniu pierwszej procedury udzielenia zamówienia potrzebę zawarcia kolejnej umowy w następnym miesiącu. W związku z tym trudno uznać, że w tym okresie zostały łącznie spełnione trzy kryteria pozwalające na uznanie, że mamy do czynienia z jednym zamówieniem, tj. nie można przypisać tożsamości czasowej zamówieniom udzielonym w marcu i w maju 2022 r.

Odnosząc się do kwestii zamówienia na zakup wozu asenizacyjnego należy zauważyć, że zakup ten nastąpił w listopadzie 2023 r. w celu wykonywania zadań własnych Gminy związanych z odprowadzaniem ścieków. W 2023 r. zamawiający sektorowi, którym w tym przypadku była Spółka, byli zobligowani do stosowania ustawy Pzp przy udzielaniu zamówień na dostawy i usługi o wartości równej lub przekraczającej kwotę 431.000,00 euro netto, co stanowiło równowartość kwoty 1.919.502,00 zł netto, oraz na roboty budowlane o wartości równej lub przekraczającej kwotę 5.382.000,00 euro netto, co stanowiło równowartość kwoty 23.969.275,00 zł netto (progi unijne).

Stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, przepisy ustawy stosuje się do udzielania zamówień sektorowych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza progi unijne, przez zamawiających sektorowych.

W zakresie zamówienia na zakup wozu asenizacyjnego o wartości 204.180,00 zł, czyli poniżej progów unijnych, nie miały zastosowania przepisy ustawy Pzp, a zamawiający był uprawniony do dokonania zakupu na podstawie wewnętrznych zasad i regulaminów udzielania zamówień publicznych.

W związku z powyższym, w wyniku analizy treści umów i faktur, uznano za zasadne objęcie szczegółową kontrolą sześciu zamówień, tj.:

- 1) Dostawa i montaż nawierzchni modułowej Nocero w m. Czartajew - umowa nr 2/2024 z dnia 7 lutego 2024 r. zawarta pomiędzy PUK Sp. z o.o. a Wykonawcą Nocero Patryk Zajac o wartości 233.700,00 zł brutto.
- 2) Roboty związane z dostawą i montażem urządzeń zabawowych, na placach zabaw przy Domu Kultury z funkcją Świetlicy i Biblioteki w Czartajewie oraz przy Szkole Podstawowej w Czartajewie - umowa z dnia 8 maja 2024 r. zawarta pomiędzy PUK Sp. z o.o. a Wykonawcą Marcinem Kozubkiem prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą „Firma Dr Spil Polska Marcin Kozubek” na kwotę 226.814,46 zł brutto.
- 3) Wykonanie nawierzchni poliuretanowej na bieżni w ilości 854 m² oraz wykonaniu rozbiegu do skoku w dal w ilości 37 m² w cenie 195 zł netto/m², w technologii Tetrapur WS +Tetrapur II przy Szkole Podstawowej z Oddziałami Przedszkolnymi w Czartajewie - umowa nr 1/07/SK/2024 z dnia 12 czerwca 2024 r. zawarta pomiędzy PUK Sp. z o.o. a Wykonawcą SEMAG Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa o łącznej wartości 173.745,00 zł netto.
- 4) Dostawa i montaż kontenerów: szatniowego i sanitarnego na budowę kompleksu sportowego w miejscowości Czartajew - umowa z dnia 24 sierpnia 2023 r. zawarta pomiędzy PUK Sp. z o.o. a Wykonawcą CUBEX S.C. A. Stawiecki M. Stawiecki na kwotę 250.000,00 zł brutto.
- 5) Wykonanie prac brukarskich przy budowie kompleksu sportowego w miejscowości Czartajew - umowa z dnia 2 maja 2024 r. zawarta pomiędzy PUK Sp. z o.o. a Wykonawcą Mag-Bruk Kacper Grzybowski o łącznej wartości 905.140,01 zł brutto.
- 6) Leasing maszyny budowlanej – równiarka New Holland - umowa leasingu nr 22/024808 z dnia 26 lipca 2022 r. o wartości przedmiotu leasingu 255.000,00 zł netto.

W toku kontroli zwrócono się do Zamawiającego o podanie szczegółowego uzasadnienia faktycznego oraz prawnego decyzji o udzieleniu zamówień podwykonawcom z pominięciem przepisów ustawy Pzp, w tym trybów konkurencyjnych określonych w ww. ustawie, mając na uwadze przepis art. 4 pkt 3 ustawy Pzp, zgodnie z którym ustawę stosuje się do zamawiających publicznych, którymi są inne niż określone w pkt 1, osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot: a) finansują je w ponad 50% lub b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

W odpowiedzi na ww. pytanie Zamawiający wskazał, że Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych sp. z o.o. powierzyło podwykonawcom wykonanie zamówień publicznych z pominięciem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych uzasadniając swoje stanowisko definicją zamówienia publicznego.

„Odnośnie umów zawartych z podwykonawcami wskazujemy, że w naszej ocenie umowy zawarte przez Spółkę PUK jako wybranego wykonawcę robót budowlanych z podwykonawcami nie są zamówieniami w rozumieniu art. 7 pkt 32 ustawy Pzp ponieważ nie spełniają wymagań definicji zawartej w tym przepisie. Zawarte umowy podwykonawcze w związku z tym w naszej ocenie nie są objęte zakresem ustawy Pzp. Umowy te miały charakter odpłatny ale nie prowadziły do nabycia robót przez Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o., ponieważ przedmiot robót nabywa w każdym przypadku inwestor na którego rzecz roboty wykonano - jako podmiot dysponujący tytułem prawnym do nieruchomości, na której przedmiot robót jest zlokalizowany.

Ponadto- Spółka PUK występując jako wykonawca przygotowujący ofertę w każdym przypadku musiało mieć już zapewnione wstępne i warunkowe zobowiązanie przyszłego podwykonawcy wraz z określeniem jego oczekiwanego wynagrodzenia, co było niezbędne zarówno do wyceny oferty jak i w ogóle możliwości zaoferowania inwestorowi realizacji robót w wymaganym terminie. Spółka poszukiwała takich podwykonawców zawsze w sposób konkurencyjny, w drodze rozeznania cenowego prowadzonego drogą elektroniczną (mailową). Wybór potencjalnego podwykonawcy i nawiązanie z nim relacji musi nastąpić w bardzo krótkim terminie, bez możliwości przygotowania, ogłoszenia i przeprowadzenia przetargu - ze względu na wymagany krótki termin złożenia oferty przez wykonawcę, narzucony w przetargu prowadzonym przez inwestora. Przed złożeniem swojej oferty inwestorowi Spółka PUK jako potencjalny wykonawca prowadziła zatem wspomniane rozeznanie rynkowe, prowadzące do wskazania potencjalnego podwykonawcy. Wynikiem takiego rozeznania jest nawiązanie relacji ze wstępnie zainteresowanym kandydatem dostępnym na rynku ale nie prowadzi to jeszcze do zawarcia z nim umowy, tylko do nawiązania relacji o charakterze przedkontraktowym, z określeniem tylko wybranych elementów przyszłej umowy. Takie ustalenia z reguły nie spełniają nawet wymagań uznania za umowę przedwstępną. Następnie - gdy wykonawca jest już z kolei po zawarciu umowy z inwestorem - projekt umowy podwykonawczej musi zostać szybko przygotowany do przedstawienia inwestorowi, a zaraz po upływie terminu na zgłoszenie zastrzeżeń przez inwestora umowa podwykonawcza musi zostać natychmiast zawarta, mając jednak nadal jak wskazano wyżej charakter warunkowy. Umowa podwykonawcza staje się ostateczna i w pełni skuteczna dopiero po upływie terminu na sprzeciw inwestora - ale nawet wtedy nie jest zamówieniem z punktu widzenia wykonawcy, ponieważ nie prowadzi do nabycia przez niego robót, jak już wcześniej wskazano.

Relacje kontraktowe z podwykonawcą do chwili zawarcia umowy z inwestorem mają charakter warunkowy i nieostateczny, czego przepisy o zamówieniach publicznych nie przewidują. Relacja kontraktowa z podwykonawcą ma nadal charakter warunkowy i nieostateczny nawet w czasie umowy pomiędzy inwestorem a wykonawcą - w okresie, w którym inwestor może zgłosić zastrzeżenia do projektu umowy o podwykonawstwo lub sprzeciw do umowy o podwykonawstwo. Ten mechanizm również jest niemożliwy do pogodzenia z trybami określonymi w ustawie Pzp, która nie przewiduje możliwości uzależnienia zawarcia umowy od akceptacji projektu umowy a następnie samej umowy przez inwestora jako podmiot trzeci względem stron umowy. Podsumowując: przeprowadzenie przez „kandydata na wykonawcę” postępowania o wybór „kandydata na podwykonawcę” w trybach przewidzianych ustawą Pzp nie jest możliwe z uwagi na ich sytuację względem inwestora (brak pewności uzyskania zamówienia przez wykonawcę) i warunkowy charakter ich wzajemnych relacji oraz konieczność zawierania takich umów a potem rozpoczęcia ich wykonywania niemal natychmiast.”

Mając na uwadze ww. informacje, UZP zwrócił się z prośbą o dodatkowe wyjaśnienia w zakresie robót podzlecanym podwykonawcom, a w szczególności o wskazanie czy umowy z podwykonawcami w zakresie prac przywołanych w piśmie z dnia 4 listopada 2024 r. są tożsame z tym co PUK Sp. z o.o. zaoferował składając ofertę w trybie ustawy Pzp odnośnie powierzenia części zamówienia podwykonawcom oraz o przesłanie wszelkiej korespondencji pomiędzy PUK Sp. z o.o. a podwykonawcami robót przywołanymi w ww. piśmie potwierdzającej wstępny zakres prac podwykonawczych i wysokość wynagrodzenia wraz z przekazaniem projektów umów przedstawionych inwestorom.

Zamawiający udzielając uzupełniających wyjaśnień wskazał na informacje odmienne od przedstawionych we wcześniejszych wyjaśnieniach, w szczególności wskazał, że „na etapie składania ofert PUK sp. z o.o. jako wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia nie przewidywał powierzenia części robót podwykonawcom. W formularzach ofertowych złożonych przez PUK w postępowaniach na roboty „Ścieżki edukacyjno-przyrodnicze w miejscowości Wólka Nadbużna w formule zaprojektuj i wybuduj” oraz „Poprawa warunków życia mieszkańców Gminy Siemiatycze poprzez budowę kompleksu kulturalno-sportowego w miejscowości Czartajew” nie byli wskazani podwykonawcy robót budowlanych. (...) Potrzeba zaangażowania podwykonawców robót powstała dopiero w czasie realizacji poszczególnych zamówień, tak jak wskazywaliśmy w wyjaśnieniach złożonych poprzednio. (...) W przypadku podwykonawcy Dimex korespondencja mailowa nie była prowadzona, wszystkie ustalenia

zapadały w trybie bezpośrednim ponieważ jest to mała, lokalna firma i bezpośredni kontakt z wykonawcą był szybszy niż elektroniczny.”

Dodatkowo, należy wskazać, że w trakcie wykonywania czynności kontrolnych stwierdzono, iż PUK Sp. z o.o. Siemiatycze - Stacja w dniu 11 grudnia 2024 r. opublikował w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o zamówieniu na dostawę używanej koparki kołowej pod numerem 2024/BZP 00647429/01, gdzie sam Zamawiający uznaje przedsiębiorstwo jako „zamawiającego publicznego – osoba prawna, o której mowa w art. 4 pkt 3 ustawy (podmiot prawa publicznego)”, tj. zobowiązanego do stosowania przepisów ustawy Pzp. Wobec powyższego, zwrócono się do Zamawiającego o wskazanie z jakich powodów przy zakupie maszyn (wozu asenizacyjnego i równiarki) Zamawiający odstąpił od stosowania przepisów ustawy Pzp.

W odpowiedzi na ww. zapytanie Zamawiający wskazał powody niestosowania przepisów ustawy Pzp przy zakupie wozu asenizacyjnego i równiarki oraz podniósł, że „sytuacja finansowa spółki pozwalała na zakup używanej koparki w ramach umowy sprzedaży, bez konieczności korzystania z leasingu, zatem ustalenie wartości zamówienia po rozeznaniu rynku jednoznacznie potwierdziło, że wartość zakupu przekracza kwotę 130 000 złotych, co na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp wymagało przeprowadzenia postępowania w trybie przepisów tej ustawy.”

Jednocześnie należy podkreślić, że Zamawiający odnosząc się do kwestii szacowania wartości zamówień dotyczących zakupu pojazdów (wozu asenizacyjnego i równiarki) wskazał, iż prowadzono rozeznanie rynkowe kierując się konkurencyjnością ceny na rynku w stosunku do wymaganego stanu technicznego, tj. wybór pojazdu następował w granicach ograniczonych możliwości finansowych Spółki i był dokonywany na podstawie relacji ceny do szeroko rozumianej jakości pojazdu. Przy czym Zamawiający przyznał, że „nie prowadzono odrębnego szacowania”.

Ponadto, Zamawiający poinformował, że „przy nabyciu równiarki nie zastosowano ustawy Pzp kierując się tym, że wysokość wstępnej opłaty leasingowej nie przekraczała progu 130 000 złotych wskazanego w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp.”

W związku z powyższym Prezes Urzędu zważył co następuje.

Ad. I.

Wskazać należy, iż o konieczności zastosowania przepisów ustawy Pzp, w szczególności przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez podmiot zobowiązany do stosowania ustawy Pzp, decyduje zawarcie przez ten podmiot umowy, która wykazuje cechy zamówienia publicznego, przez które należy rozumieć umowę odpłatną zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług¹.

Konstytutywnym elementem definicji zamówienia publicznego jest odpłatność umowy, która oznacza z założenia istnienie korzyści majątkowej w wyniku zawarcia umowy zarówno po stronie zamawiającego, jak i wykonawcy. Nie będą zatem zamówieniami publicznymi umowy nieodpłatne (darowizna, użyczenie). Z umowy o charakterze odpłatnym wynikać powinna wzajemność świadczeń. Ponieważ zamówieniami publicznymi są tylko takie umowy, na podstawie których zamawiający „nabywa” roboty budowlane, dostawy lub usługi, po stronie zamawiającego powstaje obowiązek zapłaty za wykonane zamówienie. Zapłata ta najczęściej przyjmuje postać wynagrodzenia wypłacanego wykonawcy przez zamawiającego w postaci pieniężnej, ale nie ma podstaw do wyłączenia z zakresu zamówień publicznych umów, w których zapłata wynagrodzenia wykonawcy może przybrać postać rzeczową (barter) lub

¹ Por. art. 7 pkt 32 ustawy Pzp

mieszana rzeczowo-finansową, gdzie korzyść majątkowa uzyskiwana przez wykonawcę ma równoważyć wartość świadczenia ze strony wykonawcy.

W tym miejscu należy zauważyć, że każda z umów zawarta pomiędzy PUK Sp. z o.o. a Wykonawcami (podwykonawcami) obejmowała zobowiązanie PUK Sp. z o.o. do zapłaty wynagrodzenia na rzecz konkretnego Wykonawcy za wykonanie określonego przedmiotu umowy. Co więcej, zapisy umów precyzowały zakres obowiązków obu stron umów, natomiast w żaden sposób nie wskazywały, iż przedmiot zamówienia nie staje się własnością ww. Spółki.

Ponadto, należy zauważyć, że zawierając umowę podwykonawstwa to Wykonawca staje się Zleceniodawcą/Zamawiającym i on dokonuje odbioru zamówienia, natomiast do momentu przekazania/sprzedaży zamówienia głównemu inwestorowi Zleceniodawca/Zamawiający jest posiadaczem/właścicielem przedmiotu umowy.

Dodatkowo, według słownika języka polskiego PWN „nabyć” oznacza „otrzymać coś na własność, płacąc za to” lub „zyskać coś, zdobyć”. „Nabywanie” według prawa cywilnego następuje poprzez umowę sprzedaży, zamiany, darowizny, przekazania nieruchomości lub inną umowę zobowiązującą do przeniesienia własności rzeczy co do tożsamości oznaczonej, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej albo że strony inaczej postanowiły.

Wobec powyższego należy uznać, że nie ma znaczenia, że roboty były wykonywane w ramach zadań podwykonawczych, gdyż zapisy umowne nie przewidywały przeniesienia własności w inny sposób niż na Zleceniodawcę.

Podkreślenia wymaga także fakt, co wynika z dokumentacji, że pomimo pierwotnej deklaracji Zamawiającego, oferty o podwykonawstwo nie były zbierane przed złożeniem oferty inwestorowi. Zatem, nie można przyznać racji wyjaśnieniom Zamawiającego, że umowy podwykonawcze i ich zakres prac jest tożsamy z tym co PUK Sp. z o.o. zaoferował składając ofertę w trybie Pzp odnośnie powierzenia części zamówienia podwykonawcom. W takiej sytuacji należy podnieść, że wskazywane w wyjaśnieniach Zamawiającego relacje kontraktowe z podwykonawcami do chwili zawarcia umowy z inwestorem nie mają żadnego znaczenia w przedmiotowej sprawie.

Oferta PUK Sp. z o.o. na „budowę ścieżek edukacyjno – przyrodniczych w m. Wólka Nadbużna w formule zaprojektuj i wybuduj” została złożona w dniu 31 maja 2021 r. Umowę na realizację ww. zamówienia PUK Sp. z o.o. podpisał z Gminą Siemiatycze w dniu 12 lipca 2021 r. Natomiast umowy podwykonawcze na prace brukarskie zostały zawarte odpowiednio, w dniu 25 marca 2022 r. oraz 6 maja 2022 r.

Z kolei oferta PUK Sp. z o.o. na „poprawę warunków życia mieszkańców Gminy Siemiatycze poprzez budowę kompleksu kulturalno – sportowego w m. Czartajew” została złożona w dniu 16 lutego 2023 r. Umowę z Gminą Siemiatycze Spółka zawarła w dniu 17 maja 2023 r. Natomiast, PUK Sp. z o.o. prowadziło korespondencję z podwykonawcami w sprawie prac związanych z ww. inwestycją, w szczególności w zakresie boiska wielofunkcyjnego, bieżni czy placów zabaw, w okresie od grudnia 2023 r. – do maja 2024 r.

W związku z powyższym oraz mając na uwadze wyjaśnienia Zamawiającego z dnia 9 maja 2025 r., „że na etapie składania ofert PUK Sp. z o.o. jako wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia nie przewidywał powierzenia części robót podwykonawcom” należy zauważyć, iż argumentacja ujęta w piśmie PUK Sp. z o.o. (wpływ do UZP w dniu 27 stycznia 2025 r.) dotycząca „przeprowadzenia przez „kandydata na wykonawcę” postępowania o wybór „kandydata na podwykonawcę” w trybach przewidzianych ustawą Pzp nie jest możliwe z uwagi na ich sytuację względem inwestora (brak pewności uzyskania zamówienia przez wykonawcę) i warunkowy charakter ich wzajemnych relacji oraz konieczność zawierania takich umów a potem rozpoczęcia ich wykonywania niemal natychmiast”, w przedmiotowej sprawie nie znajduje uzasadnienia.

Należy podkreślić, że od momentu podpisania umowy na realizację zadań uzyskanych przez PUK Sp. z o.o. w ramach postępowań przetargowych od Gminy Siemiatycze, do czasu zawarcia umów podwykonawczych upłynęło co najmniej 6 miesięcy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz fakt, iż Spółka powierza zadania podwykonawcom „w przypadku prac specjalistycznych oraz w razie doraźnej potrzeby” przy zachowaniu należytej staranności przy planowaniu zadań przy realizacji zamówień, Zamawiający był w stanie z odpowiednim wyprzedzeniem przeprowadzić wybór wykonawców „prac specjalistycznych” z zachowaniem odpowiednich procedur przewidzianych ustawą Pzp.

Ponadto, należy zauważyć, że z obowiązujących przepisów wynika, iż podmioty mające status zamawiających są zobowiązane do stosowania ustawy Pzp, gdy wartość zamówienia przekracza próg kwotowy określony w art. 2 ust. 1 ustawy Pzp i gdy nabywają one świadczenia od podmiotów zewnętrznych. Status zamawiającego nie podlega zawieszeniu w sytuacji, gdy staje się on wykonawcą. Zatem, bez względu na to, czy taki zamawiający nabywa roboty budowlane, dostawy lub usługi w celu zaspokajania własnych potrzeb, czy nabywa je w celu realizacji zadań o charakterze komercyjnym, takie nabycie, w szczególności poprzez wybór podwykonawcy zadania w przypadku realizacji zamówień komercyjnych (w przypadku braku tożsamości umów podwykonawczych z tym co zamawiający zaoferował składając ofertę w trybie Pzp odnośnie powierzenia części zamówienia podwykonawcom), powinien być dokonywany w oparciu o przepisy Pzp.

Podsumowując, zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. Zasada wyrażona w ww. przepisie, przy uwzględnieniu zasady legalizmu działania zamawiającego, nakłada na zamawiającego obowiązek udzielenia zamówienia publicznego wykonawcy, który uczestniczył w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz został wybrany zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

W związku z powyższym, należy stwierdzić naruszenie art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 16 pkt 2 oraz art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez zawarcie umów na:

- 1) dostawę i montaż nawierzchni modułowej Nocero w m. Czartajew;
- 2) roboty związane z dostawą i montażem urządzeń zabawowych, na placach zabaw przy Domu Kultury z funkcją Świetlicy i Biblioteki w Czartajewie oraz przy Szkole Podstawowej w Czartajewie;
- 3) wykonanie nawierzchni poliuretanowej na bieżni w ilości 854 m² oraz wykonania rozbiegu do skoku w dal w ilości 37 m² w cenie 195 zł netto/m², w technologii Tetrapur WS +Tetrapur II przy Szkole Podstawowej z Oddziałami Przedszkolnymi w Czartajewie;
- 4) dostawę i montaż kontenerów: szatniowego i sanitarnego na budowę kompleksu sportowego w miejscowości Czartajew;
- 5) wykonanie prac brukarskich przy budowie kompleksu sportowego w miejscowości Czartajew

- bez zastosowania przepisów ustawy Pzp, a w konsekwencji naruszenie zasady przejrzystości oraz zasady legalizmu, która wyklucza udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy niewybranemu zgodnie z przepisami ustawy Pzp;

Ad. II

Należy wskazać, że zgodnie z art. 28 ustawy Pzp, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością.

Ustalenie wartości zamówienia publicznego jest podstawową czynnością na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia. Czynność ta spełnia przede wszystkim funkcję proceduralną i weryfikacyjną dla przygotowywanego postępowania. Najistotniejsza dla przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest funkcja proceduralna. Ustalona wartość zamówienia, będąca wynikiem oszacowania, określa zakres obowiązków proceduralnych po stronie zamawiającego i przesądza o zastosowaniu właściwej procedury udzielenia zamówienia. W szczególności od wartości zamówienia uzależnione jest miejsce opublikowania ogłoszenia o zamówieniu, czy terminy na wykonanie czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

Jeżeli wadliwe ustalenie wartości zamówienia przyjmie postać kwalifikowaną, np. zamawiający na podstawie wadliwego oszacowania dokona wyboru procedury udzielenia zamówienia, do której nie był uprawniony, może to doprowadzić do konieczności unieważnienia postępowania. Stąd, ustawodawca wymaga, aby wartość zamówienia ustalona została z należytą starannością. Pojęcie należytej staranności występuje w art. 355 § 1 Kc, w którym wskazano, że dłużnik zobowiązany jest do staranności ogólnie wymaganej w stosunkach danego rodzaju, a należytą staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. Wzorzec należytej staranności powinien mieć charakter obiektywny. Ustalenie wartości zamówienia z należytą starannością oznacza wybór właściwej metody dokonania takiego szacunku oraz zastosowanie adekwatnych technik ustalenia całkowitego szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy.

W tym miejscu należy zauważyć, że ustawodawca nie zdefiniował pojęcia wartości zamówienia, ograniczając się do wskazania podstawy jej ustalenia oraz wskazując zakres przedmiotowy. Podstawą ustalenia wartości zamówienia jest więc stosownie do art. 28 ustawy Pzp całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy.

Także Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 9 listopada 2021 r. (KIO 3194/21) wskazała, że „zgodnie z art. 28 p.z.p. podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością. Oznacza to, że przy ustaleniu wartości zamówienia zamawiający musi uwzględnić wszystkie elementy objęte zamówieniem, przekładające się na wynagrodzenie wykonawcy.”

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający nie może, w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy, zaniżać wartości zamówienia lub konkursu, lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia.

Zaniżanie wartości zamówienia jest efektem błędnego zastosowania technik ustalania szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy, tj. zastosowania ich w taki sposób, że ustalona wartość zamówienia jest zaniżona względem wartości rynkowej. Sposób obliczania wartości zamówienia odpowiada natomiast metodom wykorzystywanym do obliczania wartości zamówienia, o czym stanowi także art. 5 ust. 3 zd. 1 dyrektywy klasycznej². Niektóre metody zostały przez ustawodawcę narzucone w art. 31–33 i 35 ustawy Pzp dla określonych zamówień. Wadliwy w świetle art. 29 ust. 1 ustawy Pzp jest wybór takiej metody, która:

- 1) nie prowadzi do ustalenia ceny rynkowej,

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE

- 2) nie uwzględnia najszerszego zakresu zamówienia (opcji, zamówień dodatkowych itp.) lub
- 3) została zastosowana pomimo jednoznacznego nakazu ustawowego zastosowania innej metody.

Jeśli skutkiem jednej z powyższych okoliczności (zaniżenia wartości zamówienia lub wyboru nieprawidłowego sposobu jej obliczenia) będzie uniknięcie stosowania przepisów ustawy Pzp – takie działanie będzie niedozwolone.

Z uniknięciem stosowania przepisów ustawy Pzp mamy do czynienia zarówno wtedy, gdy zamawiający nie stosuje ich wcale, jak i wtedy, gdy stosuje przepisy łagodniejsze niż wynikałoby to z prawidłowo ustalonej wartości zamówienia. Efektem zaniżenia wartości zamówienia lub błędnego wyboru sposobu obliczania wartości zamówienia może być:

- 1) nieobjęcie zamówienia reżimem ustawy Pzp, pomimo iż prawidłowo ustalona wartość zamówienia przekracza kwotę 130 000,00 złotych (dla zamówień klasycznych) lub wartość progów unijnych (dla zamówień sektorowych lub zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa) albo
- 2) zastosowanie reżimu udzielania zamówień publicznych właściwych dla zamówień klasycznych o wartości mniejszej niż progi unijne, pomimo iż prawidłowo ustalona wartość zamówienia jest równa lub przekracza równowartość progów unijnych.

Każde zaniżenie wartości zamówienia, które prowadzi do uniknięcia stosowania ustawy Pzp jako całości lub uniknięcia stosowania niektórych procedur ustawy Pzp, które powinny być zastosowane, jeśli wartość zostałaby ustalona prawidłowo, jest objęte zakazem z art. 29 ust. 1 ustawy Pzp.

Odnosząc powyższe rozważania prawne do stanu faktycznego sprawy w zakresie dokonania szacowania wartości na podstawie wstępnej opłaty leasingowej na zakup równiarki należy wskazać, że zgodnie z treścią umowy leasingu nr 22/024808 z dnia 26 lipca 2022 r. wartość przedmiotu leasingu – równiarki, wynosiła 255.000,00 zł, a nie jedyne 114.750,00 zł wynikające z opłaty wstępnej.

Należy podnieść, że szacowanie wartości zamówienia leasingowego zgodnie z ustawą Pzp polega na obliczeniu całkowitego wynagrodzenia wykonawcy, czyli sumy wszystkich przewidywanych opłat (raty, opłaty początkowej, opłaty końcowej, kosztów obsługi itp.) bez podatku VAT, z uwzględnieniem czasu trwania umowy i potencjalnego wykupu przedmiotu leasingu.

Zatem, powyższe prowadzi do wniosku, że Zamawiający nie oszacował wartości przedmiotowego zamówienia w zgodzie z zasadami wynikającymi z art. 28 ustawy Pzp.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami tej ustawy. Zasada wyrażona w ww. przepisie, przy uwzględnieniu zasady legalizmu działania zamawiającego, nakłada na zamawiającego obowiązek udzielenia zamówienia publicznego wykonawcy, który uczestniczył w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz został wybrany zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz uwzględniając ustalenia dotyczące stanu faktycznego sprawy, w tym wyjaśnienia Zamawiającego, należy stwierdzić naruszenie art. 28 i 29 ust. 1 ustawy Pzp poprzez brak ustalenia wartości zamówienia dotyczącego zakupu równiarki z należytą starannością i tym samym doprowadzenie do uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp przy udzieleniu zamówienia na leasing równiarki New Holland, co stanowiło naruszenie art. 2 ust. 1

pkt 1 ustawy Pzp, jak również art. 17 ust. 2, który wyklucza udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy niewybranemu zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

Powyższe naruszenia miały wpływ na wynik postępowań o udzielenie zamówienia, ponieważ Zamawiający udzielił zamówień wykonawcom, którzy nie zostali wybrani zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadza kontrolę w zakresie zgodności z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych działań lub zaniechań zamawiającego. Kontrola prowadzona jest niezależnie od kontroli innych instytucji i organów, prowadzonych w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.

POUCZENIE

Informuję, że zgodnie z art. 610 ust. 1 ustawy Pzp od wyniku kontroli doraźnej zamawiającemu przysługuje prawo wniesienia do Prezesa Urzędu umotywowanych zastrzeżeń **w terminie 7 dni** od dnia doręczenia informacji o wyniku kontroli doraźnej.