

Wrocław, dnia 23.11.2017 r.

DO WSZYSTKICH WYKONAWCÓW
uczestniczących w niniejszym postępowaniu
/wg. rozdzielnika/

O.WR.D-3.2413.217.2017.1.ap

Dotyczy: zamówienia publicznego na: Usługa ochrony mienia, budynków i posesji będących w posiadaniu GDDKiA we Wrocławiu z podziałem na trzy części: Część I - Ochrona elektroniczna: Rejon Głogów, Rejon Lubań, Rejon Kłodzko, Rejon Oleśnica, Rejon Wrocław, Oddział Wrocław ul. Śliczna 9; Część II –Ochrona Fizyczna: Rejon Głogów, Rejon Kłodzko, Rejon Oleśnica, Rejon Wałbrzych, Rejon Wołów; Część III – Ochrona Fizyczna: Rejon Legnica, Rejon Lubań, Rejon Wrocław, Oddział Wrocław

Zgodnie z pkt. 12 Instrukcji dla Wykonawców, Zamawiający przekazuje treść zapytania, które wpłynęło w formie e-mailowej, wraz z wyjaśnieniami:

Pytanie 1:

Mając na uwadze treść wzoru umowy wnosimy o zmianę o 50% wysokości kar umownych zastrzeżonych w powyższych przepisach.

W doktrynie prawa zamówień publicznych oraz w aktualnym orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych dominuje pogląd, że ustanawianie przez zamawiającego w umowie rażąco wysokich kar umownych uznać należy bezwzględnie za naruszenie zasad zachowania uczciwej konkurencji wyrażonej w przepisie art. 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2006 roku, nr 164, poz. 1163 z późn. zm.), które może być uzasadnioną podstawą do żądania unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie art. 93 ust. 1 pkt. 7 ustawy prawo zamówień publicznych z uwagi, iż postępowanie jest obciążone wadą uniemożliwiającą zawarcie ważnej umowy w sprawie zamówienia publicznego. Stanowisko powyższe znajduje pełne potwierdzenie m.in. wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 31 lipca 2015 r. sygn. akt: KIO/1519/15. Zważyć bowiem należy, że kara umowna (odszkodowanie umowne) ze swojej istoty ma charakter wyłącznie odszkodowawczy i kompensacyjny, a nie zaś prewencyjny. Ustalenie przez Zamawiającego zbyt wygórowanych kar umownych dla wykonawców stanowi zatem bezspornie rażące naruszenie prawa w zakresie równości stron umowy, co w konsekwencji prowadzi do sprzeczności celu takiej umowy z zasadami współżycia społecznego i skutkować winno bezwzględną nieważnością czynności prawnej na podstawie przepisu art. 353¹ k.c. w związku z art. 58 § 1 k.c. Należy mieć również na względzie stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z 29 listopada 2013 roku Sygn. akt I CSK 124/13, dotyczącego przesłanek miarkowania kar umownych jako rażąco wygórowanych. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, iż „kara umowna nie może być instrumentem służącym wzbogaceniu wierzyciela, a zatem przyznającym mu korzyść majątkową w istotny sposób przekraczającą wysokość poniesionej przez wierzyciela szkody. Celem miarkowania kary umownej jest natomiast ochrona równowagi interesów stron i zapobieżenie nadmiernemu obciążeniu dłużnika oraz niesłusznemu wzbogaceniu wierzyciela”.

Wyjaśnienie 1:

Zamawiający pozostawia zapisy Projektu Umowy bez zmian.

Pytanie 2:

Czy zamawiający akceptuje wystawianie i dostarczanie w formie elektronicznej, w formacie PDF: faktur, faktur korygujących oraz duplikatów faktur, zgodnie z art. 106n ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tj. Dz.U. z 2016 r., Nr 710, z późn. zm.)?

Jeżeli tak, to bardzo proszę o modyfikację wzorca umowy w zakresie sposobu rozliczania się z wykonanej usługi poprzez dodanie następujących zapisów:

1. Strony akceptują wystawianie i dostarczanie w formie elektronicznej, w formacie PDF: faktur, faktur korygujących oraz duplikatów faktur, zgodnie z art. 106n ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tj. Dz.U. z 2016 r., Nr 710, z późn. zm.).
2. Faktury elektroniczne będą Zamawiającemu wysyłane na adres e-mail:
3. Zamawiający zobowiązuje się do poinformowania Wykonawcy o każdorazowej zmianie ww. adresu mailowego.
4. Osobą upoważnioną do kontaktów w sprawie e-faktur ze strony Zamawiającego jest



Wyjaśnienie 2:

Zamawiający informuje, że nie wyraża zgody na wystawianie faktur i dostarczanie w formie elektronicznej, w formacie PDF: faktur, faktur korygujących oraz duplikatów faktur. Zapisy projektu Umowy tym zakresie pozostają bez zmian.

Pytanie 3:

W związku z faktem, że Zamawiający w prowadzonym przez siebie postępowaniu będzie badał cenę każdej oferty przez pryzmat zawarcia w niej kosztów uwzględniających co najmniej minimalne wynagrodzenie za pracę, proszę o udzielenie odpowiedzi, w jaki sposób Zamawiający weryfikował będzie, czy wspomniane minimalne wynagrodzenie nie będą – w celu obejścia obowiązujących przepisów – pomniejszane przez wykonawców o koszty korzystania przez pracowników ze sprzętu lub wyposażenia niezbędnego do wykonania usługi albo inne koszty, np. koszty szkoleń?

Pytanie motywowane jest faktem, iż w związku ze zmianami legislacyjnymi w zakresie minimalnego wynagrodzenia za pracę, obecnie wszystkie Oddziały ZUS mają obowiązek badania sposobu wynagradzania personelu, zatrudnionego przez przedsiębiorców do świadczenia usług. Za praktyki naganne, zagrożone sankcjami, ZUS uznaje m.in. pomniejszanie minimalnego wynagrodzenia/minimalnej stawki godzinowej personelu o różne koszty dodatkowe, w tym koszty korzystania ze sprzętu, wyposażenia niezbędnego do wykonania usługi lub koszty szkoleń. Weryfikacja powyższych praktyk może także następować poprzez bezpośrednie zwracanie się ZUS do Zamawiających – jako Zleceniodawców, wydatkujących środki publiczne, o udzielenie informacji w zakresie sposobu świadczenia usług na ich rzecz.

Wyjaśnienie 3:

Zamawiający informuje, że postępowanie o udzielenie zamówienia prowadzone jest na podstawie przepisów określonych w Dziale III Rozdział 6 „Zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi”, art. 138 ustawy Pzp. W związku z powyższym Zamawiający nie jest zobowiązany do stosowania przepisów art. 90 ustawy Pzp. Dlatego przesłanki badania zaoferowanej ceny przez Wykonawców, określone zostały w pkt. 19.5 - 19.7 Instrukcji dla Wykonawców.

Natomiast w przypadku pozyskania na etapie realizacji umowy informacji dot. opisanej w pytaniu sytuacji Zamawiający powiadomi odpowiednie organy uprawnione do badania sposobu wynagradzania personelu, zatrudnionego przez przedsiębiorców do świadczenia usług.

Pytanie 4:

Działając na podstawie art. 38 ust 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, wnoszę o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, poprzez dookreślenie zasad realizacji przez Zamawiającego obowiązku wynikającego z art. 142 ust 5.

Przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych w treści obowiązującej po dniu 19 października 2014r. nakazują, aby „umowa zawarta na okres dłuższy niż 12 miesięcy zawiera postanowienia o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy, w przypadku zmiany:

- 1) stawki podatku od towarów i usług;
- 2) wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie art. 2 ust. 3- 5 ustawy z dnia 10 października 2001 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę;
- 3) zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu zdrowotnemu lub wysokości stawki składki na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne

- jeżeli zmiany te będą miały wpływ na koszty wykonywania zamówienia przez wykonawcę.” (art. 142 ust. 5).

Uzasadnieniem ratio legis – zgodnie z wolą ustawodawcy – przywołanego przepisu art. 142 ust 5 ustawy Prawo zamówień publicznych było m.in., że: „w praktyce zamawiających właściwie nieobecne było włączanie do wzorów umów tzw. klauzul waloryzacyjnych. Przygotowana przez zamawiających treść wzorów (projektów) umów, nie pozwalała na uwzględnienie w ostatecznych rozliczeniach nawet znacznych, niezależnych od wykonawców, zmian kosztów wykonania zamówienia, zwłaszcza dotyczących zmian wysokości obciążeń publicznych. W efekcie, przy niewysokich marżach, pozornie niewielka zmiana np. podatku od towarów i usług (VAT) powodowała utratę marży, a w konsekwencji prowadziła do pogorszenia sytuacji finansowej przedsiębiorcy. Powyższe prowadziło do znacznego ograniczania przez przedsiębiorców kosztów wykonania zamówienia. Wyżej wskazane sytuacje odnosiły się przede wszystkim do umów wieloletnich, w trakcie trwania których wykonawcy byli zaskakiwani zmianami ciężarów publicznych oraz kosztami określonymi przez przepisy prawa. Ponadto, skutki dotyczące zmian wynagrodzenia odczuwają także pracownicy, przy czym jednocześnie zamawiający są narażeni na pogorszenie jakości wykonywanego zamówienia, np. przez zastąpienie materiałów potrzebnych do wykonania zamówienia materiałami tańszymi, które zazwyczaj są materiałami niższej jakości. Zniwelowanie powyższych działań może nastąpić dzięki wprowadzeniu zasady obowiązku wprowadzania

do umów zapisów dotyczących odpowiedniej zmiany wysokości wynagrodzenia w ściśle określonych przypadkach”.

Stąd wolą ustawodawcy stało się, aby w umowach zawartych w wyniku rozstrzygnięcia postępowań wszczętych po dniu 19.10.2014 r., Zamawiający określał kiedy i na jakich zasadach zwaloryzuje umowę, jeśli zajdzie jedna z przesłanek wskazanych w art. 142 ust 5 ustawy PZP. Pokreślić należy, iż nie chodzi o wpisywanie konkretnych kwot waloryzacji, nie znanych przecież także Zamawiającemu, ale określenie jasnych mechanizmów waloryzacji w razie wystąpienia którejkolwiek z przesłanek określonych w art. 142 ust 5 PZP.

Dodatkowo wskazać należy, że z dniem 1 września 2016 r. treść art. 142 ust. 5 uległa zmianie w wyniku nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z dnia 17.08.2016 r. poz. 1265). Ustawodawca nałożył tym samym na Zamawiającego obowiązek określenia w umowach zawieranych na okres dłuższy niż 12 miesięcy również zasad wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy w przypadku zmiany wysokości minimalnej stawki godzinowej.

Od obowiązków wprowadzenia takich zapisów Zamawiający nie ma możliwości w żadnych przypadku odstąpić – ustawodawca nie przewidział takiego uprawnienia dla organizatora postępowania przetargowego. Brak takich zapisów stanowi kwalifikowaną wadę siwz, co może skutkować nawet nieważnością całego postępowania.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę o wprowadzenie do siwz wymaganych w art. 142 ust 5 ustawy zapisów, precyzujących, iż wartość wynagrodzenia wykonawcy ulega zmianie z dniem zaistnienia (w szczególności w wyniku zmiany ustawy lub innego aktu prawnego) którejkolwiek ze zmian, o których mowa w art. 142 ust 5 ustawy PZP.

MINIMALNE WYNAGRODZENIE ORAZ MINIMALNA STAWKA GODZINOWA

Art. 142 ust 5 pkt 2 ustawy PZP zobowiązuje Zamawiającego do określenia w siwz zasad waloryzacji wynagrodzenia wykonawcy w razie zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę albo wysokości minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Przy realizacji usług będących przedmiotem zamówienia koszty osobowy stanowią dominującą pozycję w cenie usługi. Do tej pory wykonawcy nie mieli żadnych ograniczeń przy stosowaniu różnych form zatrudnienia i związanych z nimi kosztami. Znowelizowana dyspozycja art. 90 ust 1 ustawy PZP wprowadza przy badaniu czy oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny domniemanie, iż koszty zatrudnienia pracownika nie mogą być niższe, niż koszty minimalnego wynagrodzenia za pracę, zaś koszty 1 godziny pracy zleceniobiorcy/osoby świadczącej usługę, nie mogą być niższe niż minimalna stawka godzinowa. Konsekwencją takiego rozwiązania, jest wprowadzenie przez ustawodawcę obowiązku uwzględniania przez zamawiających w siwz zasad waloryzowania wynagrodzeń wykonawców w przypadku zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej.

Proponowana wyżej zmiana jest nie tylko korzystna dla Zamawiającego, ale pozwala mu też na racjonalne i kontrolowane wydatkowanie środków publicznych, a tym samym wpisuje się w podstawowe cele związane z dyscypliną finansów publicznych. Ponieważ zmiany minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej ustalane są przez podmiot trzeci w stosunku tak dla Zamawiającego jak i wykonawców, oczywistym jest, iż mają charakter niezależny od woli stron umowy. Brak uwzględnienia proponowanej zmiany w treści projektu umowy łączyć się będzie dla Zamawiającego z dwoma negatywnymi skutkami.

Po pierwsze wykonawcy mogą oferować wykonanie usług drożej niż to wynika z faktycznych kosztów jej świadczenia w momencie składania oferty, po to aby uwzględnić ewentualne zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia lub minimalnej stawki godzinowej w kolejnych latach trwania umowy. Efektem takiej postawy – racjonalnego jednak przedsiębiorcy – jest to, iż Zamawiający od początku umowy niejako „nadpłaca” za ewentualne przyszłe koszty, nie mając pewności, iż wydatkuje posiadane środki w sposób racjonalny i gospodarczo uzasadniony. Brak uwzględnienia w projekcie umowy możliwości waloryzacji wynagrodzenia wykonawcy powoduje, że kalkulując cenę oferty dla umowy długoterminowej, racjonalny wykonawca uwzględnić musi ewentualne ryzyko wzrostu wysokości minimalnego wynagrodzenia lub minimalnej stawki godzinowej tak, aby zabezpieczyć swój interes. W rzeczywistości więc to Zamawiający zapłaci za ryzyko w kalkulowane przez wykonawcę do ceny oferty, które w pierwszym roku świadczenia usługi powoduje znaczny jej wzrost, a tym samym zbędne wydatki zamawiającego. Tym samym stanowić ono może zysk wykonawcy i nieuzasadniony koszt Zamawiającego, a co za tym idzie, możliwość postawienia Zamawiającemu zarzutu nierzetelnego wydatkowania środków publicznych.

Po drugie – w przypadku gdy wykonawcy nie uwzględnią w proponowanej ofercie skutków zwiększenia minimalnego wynagrodzenia za pracę lub minimalnej stawki godzinowej, Zamawiający otrzymuje w pierwszym okresie realną ofertę, która jednak po kilku miesiącach przestaje być powiązana z realnymi kosztami ponoszonymi przez wykonawcę. Siłą rzeczy, wykonawca nie będzie w stanie w sposób prawidłowy wykonywać przyjętych na siebie zobowiązań.

Mając na uwadze powyższe, zasadne i konieczne jest dostosowanie zapisów siwz do wymagań art. 142 ust 5 pkt 2 ustawy PZP, poprzez dodanie zapisu:

„W przypadku zmiany, o której mowa w art. 142 ust 5 pkt. 2 ustawy PZP wynagrodzenie Wykonawcy ulega zmianie o wartość wzrostu wykazanych kosztów ponoszonych przez Wykonawcę, z tego tytułu.”

ZUS

Art. 142 ust 5 pkt 3 ustawy PZP zobowiązuje Zamawiającego do określenia w siwz zasad waloryzacji wynagrodzenia wykonawcy w razie zmiany zasad i wysokości podlegania ubezpieczeniom społecznym.

Zmiana, o której mowa zakłada, że składka emerytalna i rentowa od umów zlecenia jest płacona od kwoty co najmniej minimalnego wynagrodzenia. Jeżeli w danym miesiącu podstawa składki będzie niższa, niż kwota minimalnego wynagrodzenia, a zleceniobiorca będzie spełniał warunki do objęcia ubezpieczeniem z innego tytułu np. umowy o pracę, składkę opłaci ze wszystkich tych tytułów. Uwagi wymaga także okoliczność, że wysokość wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne jest jednym z głównych kryteriów decydujących o wysokości składki na ubezpieczenie zdrowotne. Podwyższenie jednej skutkować będzie zwiększeniem drugiej ze składek. Wobec powyższego bezspornym jest, że koszty pracy, o których mowa powyżej w wyniku zmian w przepisach prawa, będą wzrastały. Tym samym w interesie zarówno Zamawiającego jak i wykonawcy jest wprowadzenie do umów o zamówienie publiczne klauzul zabezpieczających strony przed destabilizacją w realizacji umów (obniżeniem jakości, restrukturyzacją przyjętego modelu wykonania zamówienia, w skrajnych przypadkach wypowiedzenie umowy), która będzie stanowić konsekwencję istotnych i niebagatelnych zmian w wysokości kosztów pracy.

Mając na uwadze powyższe, zasadne i konieczne jest dostosowanie zapisów siwz do wymagań art. 142 ust 5 pkt 3 ustawy PZP, poprzez dodanie zapisu:

„W przypadku zmiany, o której mowa w art. 142 ust 5 pkt 3) ustawy PZP wynagrodzenie Wykonawcy ulega zmianie o wartość wzrost wykazanych kosztów ponoszonych przez Wykonawcę, z tego tytułu.”

AUTOMATYZM ZMIAN

Terminy wejścia w życie i wielkość zmian wprowadzonych w art. 142 ust 5 ustawy PZP w całości są niezależne od woli stron umowy o zamówienie publiczne. Aby zatem zapewnić z jednej strony stabilność finansów publicznych, którymi dysponują Zamawiający a z drugiej strony dać wykonawcom gwarancję ich słusznym interesów, ustawodawca wprowadził obowiązek waloryzacji umów wieloletnich. Idea art. 142 ust 5 wyraża się w daniu gwarancji obu stronom umowy pewności, iż w razie zaistnienia zewnętrznego zdarzenia

w tym przepisie wskazanego, z góry wiedzą w jaki sposób mają się zachować. Stąd obowiązek zawarcia w siwz swego rodzaju automatycznych mechanizmów dostosowywania wynagrodzenia wykonawcy do zewnętrznych warunków - przy zapewnieniu zamawiającym bezpieczeństwa prawnego koniecznych zmian.

Skoro to zdarzenia zewnętrzne determinują moment wyjścia w życie zmian, o których mowa w art. 142 ust 5 ustawy PZP, to zasadne jest, aby konsekwencje tych zmian znalazły odzwierciedlenie w treści stosunku prawnego łączącego Zamawiającego i wykonawcę w terminie, w którym te zmiany weszły w życie. Każdy inny termin wprowadzenia zmian w życie budzić może uzasadnione wątpliwości co do tego, czy nie mamy do czynienia z niedozwolonymi negocjacjami między stronami umowy. Brak bowiem obiektywnego powodu uzasadniającego inny termin wprowadzenia zmian, niż dostosowanie się stron umowy do działań legislacyjnych ustawodawcy.

Pragniemy zauważyć, że postulat wprowadzenia powyższych zapisów znalazł odzwierciedlenie w kilku wyrokach KIO wydanych w marcu 2015 r. (sygn akt.: KIO 346/15, 413/15 oraz 443/15).

Wnioskujemy zatem o modyfikację umowy i wprowadzenie do wzoru poniższych zapisów:

[Waloryzacja wynagrodzenia]

1. Strony postanawiają, iż dokonają w formie pisemnego aneksu zmiany wynagrodzenia w wypadku wystąpienia którejkolwiek ze zmian przepisów wskazanych w art. 142 ust. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tj. zmiany:
 - a. stawki podatku od towarów i usług,
 - b. wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę albo wysokości minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę,
 - c. zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu zdrowotnemu lub wysokości stawki składki na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne.
2. Zmiana wysokości wynagrodzenia obowiązywać będzie od dnia wejścia w życie zmian o których mowa w ust. 1.
3. W wypadku zmiany, o której mowa w ust. 1 lit. a) wartość netto wynagrodzenia Wykonawcy nie zmieni się, a określona w aneksie wartość brutto wynagrodzenia zostanie wyliczona na podstawie nowych przepisów.
4. W przypadku zmiany, o której mowa w ust 1 lit. b) wynagrodzenie Wykonawcy ulegnie zmianie o wartość wzrostu całkowitego kosztu Wykonawcy wynikającą ze zwiększenia wynagrodzeń osób

bezpośrednio wykonujących zamówienie do wysokości zmienionego minimalnego wynagrodzenia albo do wysokości zmienionej minimalnej stawki godzinowej, z uwzględnieniem wszystkich obciążeń publicznoprawnych, wynikających z tych zmian

5. W przypadku zmiany, o którym mowa w ust 1 lit. c) wynagrodzenie Wykonawcy ulegnie zmianie o wartość wzrostu całkowitego kosztu Wykonawcy, jaką będzie on zobowiązany dodatkowo ponieść w celu uwzględnienia tej zmiany, przy zachowaniu dotychczasowej kwoty netto wynagrodzenia osób bezpośrednio wykonujących zamówienie na rzecz Zamawiającego.
6. Za wyjątkiem sytuacji o której mowa w ust. 1 lit. a), wprowadzenie zmian wysokości wynagrodzenia wymaga uprzedniego złożenia przez Wykonawcę oświadczenia o wysokości dodatkowych kosztów wynikających z wprowadzenia zmian, o których mowa w ust 1 litera b) i c).

Wyjaśnienie 4:

Zamówienie na usługę ochrony mienia, budynków i posesji będących w posiadaniu GDDKiA we Wrocławiu prowadzone jest zgodnie z Działem III, Rozdział 6 ustawy Prawo zamówień publicznych, dotyczącym zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi. Zamawiający udzielając zamówienia na usługi społeczne o wartości zamówienia równej lub przekraczającej równowartość kwoty 750 000 euro ma możliwość udzielenia zamówienia zgodnie z określoną przez siebie procedurą, spełniającą przepisy określone w Rozdziale 6 ustawy Pzp.

W związku z powyższym zapisy projektu Umowy tym zakresie pozostają bez zmian.

Zamawiający prosi o potwierdzenie faktu otrzymania niniejszego pisma.

DYREKTOR ODDZIAŁU

mgr inż. Lidia Markowska

Sprawę prowadzi:
Agnieszka Pelc
Wydział Zamówień Publicznych
tel. 71 33 47 378
fax 71 33 47 363;
e-mail: apelc@gddkia.gov.pl

