



WICEPREZES
URZĘDU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Andrzej Panasiuk

Warszawa, 14.02 2007 r.

UZP/DPIO-RJE/10361/3084/0^z

GENERALNA DYREKCJA DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD	
OTRZYMANO Nr.....	2301
dnia 20. 02. 2007	
SKIEROWANO DO	02
plan.....	dnia.....
wydział.....	dnia.....

Pan

mgr inż. Waldemar Królikowski

Zastępca Generalnego Dyrektora

Dróg Krajowych i Autostrad

Szanowny Panie Dyrektore

W odpowiedzi na pismo z dnia 2 lutego 2007 r. (znak: Nr GDDKiA-BP-1z-022-07/07)), w sprawie obowiązku uiszczania opłaty skarbowej od pełnomocnictwa złożonego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, uprzejmie informuję, co następuje.

Stosownie do art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635), opłacie skarbowej podlega złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii – w sprawie z zakresu administracji publicznej lub w postępowaniu sądowym.

Rozstrzygnięcie zagadnienia, czy złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podlega opłacie skarbowej, wymaga udzielenia odpowiedzi na pytanie, jaki charakter ma przedmiotowe postępowanie. W konsekwencji takich rozważań, uznanie, iż postępowanie w sprawie udzielania zamówienia publicznego nie stanowi sprawy z zakresu administracji publicznej lub postępowania sądowego prowadziłoby do wniosku, iż opłaty skarbowej nie pobiera się od złożonego w tym postępowaniu pełnomocnictwa.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego uregulowane w ustawie Prawo zamówień publicznych stanowi ciąg czynności podejmowanych przez zamawiającego i wykonawców od jego wszczęcia, poprzez publikację ogłoszenia lub zaproszenie do negocjacji aż do zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego. Jego celem jest

DE 120/ 20.02.2007

udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, wybranemu zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, opartej na zasadach: równego traktowania wykonawców, zachowania uczciwej konkurencji pomiędzy nimi, jawności oraz zapewnienia powszechnego dostępu do zamówień publicznych, zapewniających oszczędność, efektywność i celowość wydatkowania środków publicznych.

Przyjąć należy, iż relacje zachodzące pomiędzy zamawiającym a wykonawcą mają charakter stosunków cywilnoprawnych. Nie ulega wątpliwości¹, iż są to stosunki społeczne o charakterze majątkowym i niemajątkowym. Podmiotami tych relacji są osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Co prawda, stosunkami majątkowymi zajmuje się nie tylko prawo cywilne, lecz także inne gałęzie prawa, zwłaszcza prawo administracyjne czy finansowe. Potrzebne zatem jest dodatkowe kryterium, które by pozwoliło na przeprowadzenie linii granicznej między stosunkami cywilnoprawnymi a stosunkami regulowanymi przez inne gałęzie prawa. Należy szukać go w metodzie regulacji. Dla stosunków cywilnoprawnych charakterystyczna jest zasada równorzędności stron, tzn. że żadna ze stron nie jest podporządkowana drugiej. Ta metoda regulacji jest następstwem takich okoliczności, że u podstaw stosunków cywilnoprawnych leży gospodarka towarowo-pieniężna, dla której charakterystyczną (jako zasada) jest ekwiwalentność obrotu. Inaczej rzecz kształtuje się w stosunkach administracyjnoprawnych czy finansowych. Tutaj w zasadzie jedna strona jest podporządkowana drugiej, czyli w ramach stosunku prawnego występuje cech nad i podrzędności stron.

W doktrynie² podkreśla się, iż zasadniczymi cechami wyróżniającymi stosunki cywilnoprawne są: autonomiczność podmiotów oraz brak bezpośredniego przymusu ze strony organów państwa. Autonomiczność ta jest konstrukcją prawną polegającą na braku władczego podporządkowania podmiotów wchodzących ze sobą w określony stosunek prawny. Owa władczość jest przy tym pojmowana w sensie imperium państwowego, wykonywanego czy to wprost, czy też delegowanego.

Analogiczne stanowisko³ wskazuje, iż u podstaw swoistej pozycji zamawiającego – składną często organu władzy publicznej – nie leżą żadne kompetencje upoważniające do jednostronnego kształtowania sytuacji ubiegających się o zamówienie konkurentów, lecz wszystkie elementy procedury, nawet w zakresie organizacji właściwego jej toku wynikają ze

¹ Aleksander Wolter, Jerzy Ignatowicz, Krzysztof Stefaniuk „Prawo cywilne. Zarys części ogólnej”, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998, str. 16-17.

² Andrzej Stelmachowski „Zarys teorii prawa cywilnego”, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998, str. 35-36.

³ Ryszard Szostak „Przetarg nieograniczony na zamówienie publiczne. Zagadnienia konstrukcyjne”, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005, str 29.

zgodnej woli stron i uzupełniając działających przepisów ustawy. W imię ogólnej swobody umów przy udzielaniu zamówień publicznych zamawiający pozbawiony jest całkowicie imperium i działa wyłącznie na zasadach właściwych dla dominium.

Dostrzec należy także na zawarte w ustawie Prawo zamówień publicznych odesłania do stosowania przepisów kodeksu cywilnego do czynności wykonywanych przez zamawiającego i wykonawców postępowania o udzielenie zamówienia (art. 14) oraz do umów w sprawie zamówienia publicznego (art. 139 ust. 1), gdy ustawa Prawo zamówień publicznych nie stanowi inaczej. W tym zakresie ustawa stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnych norm kodeksu cywilnego.

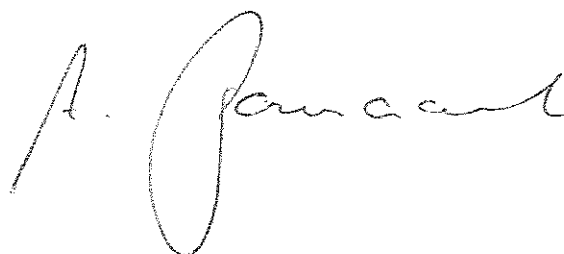
W kontekście omawianego problemu należy mieć również na uwadze, iż zamawiającym w większości przypadków nie jest organem administracji publicznej, odpowiedzialnym za sprawy z zakresu administracji publicznej. Z art. 3 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych wynika, iż zamawiającymi są: m.in. instytucje prawa publicznego, przedsiębiorcy prowadzący działalność sektorową albo przedsiębiorcy wydatkujący środki publiczne. Ponadto, tylko nieliczne jednostki sektora finansów publicznych, wymienione w art. 4 ustawy o finansach publicznych, są właściwe w sprawach z zakresu administracji publicznej.

W świetle powyższego, uznać należy za uzasadniony pogląd, iż relacje zachodzące w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pomiędzy zamawiającym a wykonawcą mają charakter cywilnoprawny. Mają one miejsce pomiędzy równoprawnymi podmiotami. Wykonawcy dysponują autonomią w zakresie podjęcia decyzji w przedmiocie przystąpienia i uczestniczenia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Samodzielnie i niezależnie przygotowują oraz składają swoje oferty, które stanowią odpowiedź na wymagania zamawiającego określone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Zamawiający nie może nikogo zmusić do udziału w postępowaniu, narzucić niekorzystnych warunków oferty lub umowy, tudzież wymóc zawarcia umowy, nawet przez wykonawcę, który złożył ofertę. Przedmiotem umowy w sprawie zamówienia publicznego jest ekwiwalentna wymiana dóbr, tj. świadczenia pieniężnego zamawiającego za dostawę, usługę lub robotę budowlaną świadczone przez wybranego wykonawcę. Tym samym, w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zamawiający i biorący w nim udział wykonawcy występują w roli równorzędnych, autonomicznych i realizujących swoje interesy ekonomiczne podmiotów. Wynika z tego, iż nawet, jeżeli zamawiający jest organem administracji publicznej, działającym także w sferze prawa administracyjnego, to udzielanie zamówień publicznych w żadnym przypadku nie może stanowić sprawy z zakresu administracji publicznej.

Nie budzi wątpliwości także, iż postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nie jest postępowaniem sądowym.

W konsekwencji powyższych rozważań należy przyjąć, iż złożenie dokumentu pełnomocnictwa (do reprezentowania i/lub zawarcia umowy) przez pełnomocnika wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nie podlega opłacie skarbowej.

Z poważaniem

A handwritten signature in black ink, appearing to read "A. Pawca". The signature is written in a cursive style with a large, prominent initial "A" and a long, sweeping underline.