

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

# Szacowanie wartości

Wyliczenie przewidywanej składki dla potrzeb postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługi ubezpieczeniowe może stanowić spory problem dla zamawiającego, m.in. ze względu na szereg ograniczeń ustawowych. — **MICHAŁ KIESIŃSKI**

Ustalenie szacunkowej wartości zamówienia na usługę ubezpieczeniową – choć wydaje się sprawą prostą – może rodzić w praktyce szereg problemów. Podstawowa zasada wyrażona jest w art. 32 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp), zgodnie z którą: *Podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należyłą starannością. W odniesieniu do zamówienia na usługi ubezpieczeniowe, przez całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy należy rozumieć przewidywaną składkę ubezpieczeniową, jaką zamawiający spodziewa się zapłacić z tytułu zawarcia umowy lub kilku umów ubezpieczenia, będących przedmiotem zamówienia publicznego.*

## SUMA WSZYSTKICH ZOBOWIĄZAŃ

W praktyce ubezpieczeniowej ustalona przez zamawiającego wartość zamówienia powinna uwzględniać wszystkie elementy rodzące nawet potencjalnie zobowiązania finansowe po stronie zamawiającego. Oznacza to, że w wartości zamówienia – oprócz wysokości podstawowej składki ubezpieczeniowej – powinno się uwzględnić np. maksymalną składkę dodatkową z tytułu klauzuli automatycznego pokrycia czy wartość potencjalnych zamówień uzupełniających. W ubezpieczeniach, gdzie stosowana jest składka zależna od obrotu czy wolumenu, do szacowania wartości powinna być przyjęta przewidywana składka należna po rozliczeniu umowy, nie zaś składka depozytowa czy minimalna.

Jeżeli umowa ubezpieczenia zawierana jest na okres dłuższy niż rok, wartość zamówienia powinna uwzględniać składkę należną za cały okres trwania umowy ubezpieczenia. Także w przypadku zastosowania w zamówieniu opcji polegającej np. na klauzuli przedłużenia umowy na kolejny rok (uwaga: konstrukcja opcji nie może prowadzić do obejścia przepisu o maksymalnym okresie, na jaki może być zawarta umowa – zobacz art. 142 Pzp) wartość zamówienia powinna uwzględniać składkę należną za cały maksymalny okres ubezpieczenia – na-



**Michał Kieśniński** jest radcą prawnym, głównym specjalistą ds. zamówień publicznych w EIB.

wet, jeżeli zamawiający w efekcie z opcji nie skorzysta. W jaki jednak sposób w praktyce odbywa się szacowanie zamówienia na usługi ubezpieczeniowe?

## POPREDNIA SKŁADKA NIE WYSTARCZY

Najprostszym i (niestety) najczęstszym sposobem, po który sięgają zamawiający, jest przyjęcie za wartość szacunkową wysokości składki wydatkowanej na ubezpieczenia w okresie poprzedzającym okres, na jaki ma być udzielone zamówienie. Jest to jednak sposób często zawodny i wiąże się z uzyskaniem w postępowaniu ofert dalece odbiegających od wartości szacunkowej, co z kolei może rodzić dalsze komplikacje dla zamawiającego. Dlatego też, przy ustaleniu wartości zamówienia powinny być wzięte pod uwagę inne elementy wpływające na przewidywaną wysokość składki ubezpieczeniowej w kolejnym okresie, w tym w szczególności:

- ➔ poziom szkodowości,
- ➔ zmiany w wartości przedmiotu ubezpieczenia,
- ➔ zmiany w otoczeniu prawnym i ekonomicznym.

Tylko skąd zamawiający ma to wszystko wiedzieć i dodatkowo ocenić stopień wpływu tych zmian na wysokość przewidywanej składki? Często odpowiedniej wiedzy dostarcza mu broker ubezpieczeniowy, któremu zamawiający może powierzyć oszacowanie wartości zamówienia lub zlecić dostarczenie niezbędnych do tego celu informacji. Ponadto, można zastosować bardzo prosty środek i zapytać potencjalnych wykonawców (ubezpieczycieli) o tzw. wstępne skwotowanie zamówienia. W razie ewentualnej kontroli trudno jest podważyć szacowanie oparte na faktycznych ofertach z rynku.

Często jednak zamawiający bardzo zachowawczo podchodzą do możliwości zwrócenia się do potencjalnych wykonawców, mimo, iż ustawa nie zakazuje tego typu działań. Kierując takowe zapytanie ofertowe, należy jednak pamiętać, aby wyraźnie wskazać, iż jest ono skierowane dla celów informacyjnych, związanych z procesem szacowania wartości zamówienia. W przeciwnym razie możemy narazić się na zarzut tzw. winy w kontraktowaniu i być zobowiązany do pokrycia szkód oferenta, który, przygotowując ofertę, być może dużym nakładem sił, liczył na zawarcie umowy.

## KALKULACJA DLA GRUPÓWKI

Z istotnymi trudnościami w oszacowaniu wartości zamówienia spotykają się zamawiający udzielający zamówień publicznych na grupowe ubezpieczenia na życie pracowników. Abstrahując od znanych kontrowersji, co do obowiązku stosowania Pzp na tego rodzaju zamówienia, należy wskazać, iż *przewidywana wysokość składki, należnej z takiej umowy, zależy najczęściej od liczby uczestników grupowego ubezpieczenia (stopnia partycypacji).* W razie, gdy opis przedmiotu zamówienia określa wyłącznie jednolity zakres świadczeń dla wszystkich potencjalnych ubezpieczonych, najbezpieczniejszym sposobem ustalenia wartości zamówienia jest zastosowanie iloczynu szacunkowej składki za jednego ubezpieczonego i liczby pracowników. Jeżeli jednak przewidziane są dwie lub więcej grup ubezpieczonych, z różną wysokością sumy ubezpieczenia i zakresem świadczeń, wówczas wartość zamówienia powinna być ustalona jako suma iloczynów składki na osobę dla danej kategorii ubezpieczonych i potencjalnej liczby osób, którzy wybiorą daną grupę. Nie jest to zadanie proste, aczkolwiek może być poparte dokonaniem uprzednio sondażem zainteresowania wśród pracowników.

## NIE DZIELIĆ I NIE ZANIŻAĆ

Ustawa zakazuje zamawiającemu dzielenia zamówienia na części oraz zaniżania jego wartości w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy. Przez uniknięcie

## ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

stosowania ustawy należy rozumieć nie tylko udzielenie zamówienia w ogóle z pominięciem ustawy, ale także zaniżenie wartości poniżej tzw. progów ustawowych, w celu uniknięcia stosowania procedur bardziej rygorystycznych na rzecz uproszczonych. W praktyce **szczególnie kontrowersje budzą nierzadkie sytuacje, gdy wartość zamówienia została ustalona poniżej takiego progu, a otrzymane oferty opiewają na kwoty przewyższające wspomniany próg.**

Czy w takim przypadku postępowanie jest nieważne? Kluczem do rozwiązania tego dylematu jest ocena, czy szacowanie wartości zamówienia zostało dokonane z należytą starannością. Jeżeli zamawiający ma solidne podstawy szacowania, podjął szereg kroków, rozważył okoliczności wpływające na cenę i ustalił wartość zamówienia poniżej progu, a oferty mimo to opiewały na wyższą cenę, nie ma to wpływu na ważność postępowania i możliwość zawarcia umowy. Jeżeli jednak zamawiającemu można by zarzucić niedochowanie należytej staranności w szacowaniu, takie postępowanie należy unieważnić, jako obciążone istotną wadą skutkującą niemożnością zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy. Zakaz dzielenia zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania ustawy oznacza zakaz odrębnego udzielania zamówień na poszczególne części, których jednostkowa wartość nie rodziłaby obowiązku stosowania ustawy lub jej określonych przepisów. Powyższe należy przy tym odróżnić od możliwości podziału przedmiotu zamówienia w ramach danego postępowania na części, co jest częstą i dopuszczalną praktyką. W praktyce wiele sytuacji nie jest oczywistych i jednoznacznych, w związku z czym może rodzić trudności w ocenie, czy doszło już do zakazu dzielenia zamówienia, czy jeszcze nie. W mojej ocenie, jeżeli poszczególne umowy ubezpieczenia (nawet różnego rodzaju) są zawierane w tym samym czasie, na ten sam okres i dodatkowo mogą być zawarte z tym samym ubezpieczycielem, to podział zamówienia na części, których jednostkowa wartość nie przekraczałaby progu np. 14 tys. euro (skutkującego obowiązkiem stosowania ustawy) jest zabroniony.

### POWTARZALNOŚĆ OKRESOWA

Istotnych trudności w praktyce przysparza przepis art. 34 ust. 1 Pzp wskazujący, że wartość dla zamówień powtarzających się okresowo ustala się jako łączną wartość zamówień danego rodzaju w okresie byłych lub przyszłych 12 miesięcy. Przepis ten jest często nadinterpretowany, poprzez



zliczanie wartości wszystkich zamówień na usługi ubezpieczeniowe w danym roku, nawet jeżeli są udzielane w odstępie np. półrocznym. Zamówieniami powtarzającymi się okresowo są zaś ubezpieczenia tego samego rodzaju, zawierane cyklicznie lub wielokrotnie w danym roku. **Przykładem zamówień powtarzających się okresowo są ubezpieczenia komunikacyjne, które są zawierane kolejno dla poszczególnych pojazdów wchodzących w skład floty u danego zamawiającego.** Dla takiego zamówienia wartość powinna być określona jako suma składek za ubezpieczenie wszystkich pojazdów w danym roku i dla wyłonienia ubezpieczyciela należy zastosować procedury udzielania zamówień publicznych. Wskazany przepis nie obliuguje zaś do łączenia wartości ubezpieczenia majątku firmy, zawieranego na początku roku z zamówieniem na ubezpieczenie OC działalności, zawierany w drugiej części roku – tym bardziej, że ubezpieczenia te mają charakter jednorazowy w danym roku, nie zaś powtarzający się okresowo.

### WARTOŚĆ A KWOTA NA REALIZACJĘ

Często także utożsamia się szacunkową wartość zamówienia z kwotą, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. W praktyce zaś wielkości te spełniają odmiennie cele. O ile pierwsza jest wyznaczana dla celów ustalenia, czy istnieje obowiązek stosowania ustawy, a jeżeli tak, to jakie przepisy należy stosować w danym postępowaniu, o tyle druga stanowi o przesłance unieważnienia postępowania. **Wiele kontrowersji w praktyce budzi dopuszczalność sytuacji, w której zamawiający ustalił wartość zamówienia na poziomie wyższym od kwoty, jaką zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia.** Wydaje się, że sytuacja taka jest dopuszczalna, rodzić może jednak nadużycia po stronie nieuczciwych

zamawiających, chcących niejako zagwarantować sobie możliwość swobodnego unieważnienia postępowania, wykorzystując sytuację, w której cena najkorzystniejszej oferty przekracza kwotę, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia. Jest to w mojej ocenie ewidentna luka prawna, wymagająca interwencji ustawodawcy.

### ZDĄŻYĆ PRZED POSTĘPOWANIEM

Należy jeszcze wskazać, iż szacowania wartości zamówienia należy dokonać nie wcześniej niż na 3 miesiące przed wszczęciem postępowania. Jednakże, **jeżeli zmianie ulegną okoliczności wpływające na szacowanie, to istnieje obowiązek aktualizacji tej wartości.** Co jednak, jeżeli okoliczności te zmieniają się w toku prowadzonego przez nas postępowania i będziemy świadomi, iż spodziewane oferty będą istotnie się różnić od oszacowanej wartości zamówienia, co spowoduje przekroczenie np. progów ustawowych? Czy nasze postępowanie jest wtedy zagrożone, czy należy przeszacować wartość zamówienia, unieważnić postępowanie i wszczęć nowe? Otóż ewentualnej aktualizacji wartości zamówienia można dokonać, ale przed wszczęciem postępowania. **Jeżeli postępowanie zostało wszczęte, to raz ustalona wartość zamówienia pozostaje niezmienna i ona rozstrzyga o stosowaniu przepisów ustawy.** Między momentem szacowania a udzieleniem zamówienia upływa często kilka, a nawet kilkanaście miesięcy, w trakcie których wiele może się zdarzyć. Ważne jest zatem szacowanie wartości zamówienia z należytą starannością oraz – co nie mniej istotne – dysponowanie na tę okoliczność solidnymi dowodami, co pozwoli na uniknięcie wielu trudności w toku postępowania – zarówno na etapie rozstrzygnięcia, jak i w okresie, gdy może zostać przeprowadzona kontrola. □