

# Szacowanie budżetu na realizację zamówienia publicznego w zakresie usług ochrony

Joanna Filipiak  
Kierownik Działu dużej firmy wykonawczej,  
członek OSKZP

Obowiązujące przepisy prawa nie określają metodyki ustalania przez zamawiających wielkości środków finansowych przeznaczonych na realizację zamówienia. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) w art. 86 ust. 3 nakłada jedynie obowiązek podania przez zamawiającego – bezpośrednio przed otwarciem ofert – kwoty, jaką zamierza on przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, natomiast art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp nakazuje zamawiającemu unieważnić postępowanie, jeżeli kwota, jaką zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia, jest niższa od ceny najkorzystniejszej oferty (lub oferty z najniższą ceną).

W odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych istnieje obowiązek prowadzenia gospodarki finansowej zgodnie z zapisami ustawy budżetowej, uchwały budżetowej i planu finansowego, a wydatkowanie środków może odbywać się wyłącznie na cele i w wysokościach w nich określonych.

Jednostki sektora finansów publicznych najczęściej planują wydatki na usługi ochrony na podstawie umów zawartych w latach ubiegłych, z uwzględnieniem wskaźnika cen towarów i usług (wskaźnika inflacji). Taki sposób planowania wynika często z faktu utożsamiania pojęcia „kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia” z wartością szacunkową danego zamówienia w rozumieniu art. 34 ust. 1 Pzp. W takim wypadku wysokość budżetu zamawiającego na realizację zadania jest odzwierciedleniem wartości szacunkowej, powiększonej o podatek od towarów i usług (VAT). Co do zasady, takie ustalenie wysokości budżetu (w oparciu o wartość szacunkową) nie jest błędem, o ile zamawiający w sposób prawidłowy oszacował wynagrodzenie wykonaw-

cy. Jeżeli jednak zamawiający szacuje wartość zamówienia na usługi ochrony na podstawie ich wartości z ostatnich 12 miesięcy lub ostatniego roku budżetowego – z uwzględnieniem zmian ilościowych tych usług oraz wskaźnika inflacji (art. 34 Pzp) – to nie tylko postępuje niezgodnie z przepisami Pzp, ale także może się narazić na odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Taki sposób szacowania może również skutkować zaplanowaniem niewystarczającego budżetu na realizację zamówienia, a w konsekwencji unieważnieniem postępowania na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp.

Szacowanie wartości zamówienia w myśl art. 34 ust. 1 Pzp jest właściwe wyłącznie dla usług i dostaw powtarzających się okresowo, podczas gdy usługi ochrony są usługami o charakterze ciągłym, a zatem ich wartość należy ustalać w oparciu o art. 32 Pzp, jako szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy (bez podatku VAT), ustalone z należytą starannością.

W zamówieniach publicznych na usługi ochrony zasadne jest posłużenie się mechanizmem ustalania wartości szacunkowej na podstawie zarówno informacji z wcześniej zawartych umów, jak i danych rynkowych, pozyskanych w wyniku tzw. rozeznania cenowego. Zamawiający dodatkowo powinien uwzględnić okres realizacji zamówienia i przyszłe realia jego wykonania w kontekście tendencji gospodarczych i zmian w obowiązujących przepisach.

Nie należy przy tym zapominać, że w usługach ochrony kluczowym elementem cenotwórczym są koszty wynagrodzenia osób realizujących zamówienie, a zatem przy szacowaniu budżetu należy w szczególności zwrócić uwagę na czynniki wpływające na te koszty. Zmiany legislacyjne w zakresie wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz obowiązku ozusowania od dnia 1 stycznia 2016 r. umów-zleceń do kwoty minimalnego wynagrodzenia

za pracę będą miały niebagatelny wpływ na koszty realizacji usługi ochrony fizycznej.

Zamawiający powinien uwzględnić fakt, że zgodnie z art. 90 ust. 1 pkt 1 Pzp wartość kosztów pracy, przyjęta do obliczenia ceny ofertowej, nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę (ustalonego na podstawie art. 2 ust. 3–5 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę) – i to bez względu na podstawę zatrudnienia osób do realizacji kontraktu (dotyczy to zarówno umowy o pracę, jak i umowy cywilnoprawnej – por. wyrok KIO 47/15). Oznacza to w istocie nie tylko ciążący na zamawiającym obowiązek badania cen złożonych ofert pod kątem zawarcia w nich kosztów pracy na poziomie co najmniej płacy minimalnej, lecz również konieczność kalkulowania takich właśnie kosztów przez samego zamawiającego – zarówno przy szacowaniu wartości zamówienia, jak i przy ustalaniu budżetu na jego wykonanie.

Z analizy postępowań na usługi ochrony prowadzonych w rygorach znowelizowanej ustawy Pzp (DzU z 18 września 2014 r., poz. 1232) wynika, że zamawiający nie zawsze uwzględniają w swych szacunkach wspomniane koszty. Niedoszacowany budżet na realizację zamówienia publicznego dotyczącego usług ochrony jest dość częstym powodem unieważnienia prowadzonego postępowania, choć nie zawsze istnieje legalna przesłanka takiego unieważnienia.

Aby prawidłowo udzielić zamówienia publicznego na usługi ochrony, zamawiający powinien dochować należytej staranności zarówno w ustaleniu jego wartości – zgodnie z art. 32 Pzp, jak i w oszacowaniu środków przeznaczonych na jego realizację, biorąc pod uwagę wszystkie obiektywne czynniki, które mogą wpływać na całkowite wynagrodzenie wykonawcy.