
Komentarze Becka

M. Bejm (red.)
P. Bogdanowicz / P. Piotrowski /
M. Słok-Wódkowska

Ustawa
o koncesji na roboty
budowlane lub usługi
Komentarz



C·H·BECK

KOMENTARZE BECKA

Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi

Polecamy nasze publikacje z tego zakresu:

M. Bejm (red.)

USTAWA O PARTNERSTWIE PUBLICZNO-PRYWATNYM

Komentarze Becka

Zygmunt Niewiadomski (red.)

PRAWO BUDOWLANE. KOMENTARZ, wyd. 3

Komentarze Becka

Zygmunt Niewiadomski (red.)

**PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE
PRZESTRZENNE. KOMENTARZ, wyd. 5**

Komentarze Becka

Ryszard Strzelczyk, Aleksander Turlej

WŁASNOŚĆ LOKALI. KOMENTARZ, wyd. 2

Komentarze Becka

Adam Doliwa

NAJEM LOKALI. KOMENTARZ

Komentarze Becka

Andrzej Panasiuk

**KONCESJA NA ROBOTY BUDOWLANE LUB USŁUGI.
KOMENTARZ**

Krótkie Komentarze Becka

Piotr Kunicki

UMOWA DEWELOPERSKA, wyd. 2

Nieruchomości

Marcin Kopeć

FINANSOWANIE PROJEKTÓW REWITALIZACJI

Nieruchomości

Legalis
System Informacji Prawnej

www.sklep.beck.pl

Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi

Komentarz

Redaktor

Marcin Bejm

Autorzy

Dr Piotr Bogdanowicz

Paweł Piotrowski

Dr Magdalena Słok-Wódkowska



WYDAWNICTWO C. H. BECK
WARSZAWA 2011

Propozycja cytowania:

Bejm (red.), Bogdanowicz, Piotrowski, Słok-Wódkowska, Koncesje na roboty budowlane lub usługi. Komentarz, Warszawa 2011

Redakcja: Anna Łubińska-Bujak

Wydawca: Dagna Kordyasz



© **Wydawnictwo C. H. Beck 2011**

Wydawnictwo C. H. Beck Sp. z o.o.
ul. Bonifraterska 17, 00–203 Warszawa

Skład i łamanie: Wydawnictwo C. H. Beck
Druk: Totem, Inowrocław

ISBN 978–83–255–1708–3



ISBN e-book 978–83–255–2318–3

[Kup książkę](#)

Spis treści

Przedmowa	VII
Wykaz skrótów	XI
Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi	
Rozdział 1. Przepisy ogólne	3
Wprowadzenie	4
Art. 1–5	12
Rozdział 2. Postępowanie o zawarcie umowy koncesji	91
Wprowadzenie	92
Art. 6–20	97
Rozdział 3. Umowa koncesji	255
Wprowadzenie	256
Art. 21–26	267
Rozdział 4. Skarga	372
Wprowadzenie	372
Art. 27–31	375
Rozdział 5. Zmiany w przepisach obowiązujących	463
Wprowadzenie	463
Art. 32–36	464
Rozdział 6. Przepisy przejściowe i końcowe	495
Art. 37–38	495
Indeks rzeczowy	497

Przedmowa

W związku z dyskusjami na temat stworzenia odpowiednich ram prawnych umożliwiających realizację projektów inwestycyjnych przez podmioty publiczne i inwestorów prywatnych oraz pracami legislacyjnymi nad dwoma aktami prawnymi dotyczącymi realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych w modelu koncesyjnym oraz w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, wskazywano, że w początkowym okresie rozwoju w Polsce rynku inwestycji międzysektorowych to właśnie projekty koncesyjne będą cieszyły się większym zainteresowaniem ze strony podmiotów publicznych.

Wejściu w życie ustawy z 9.1.2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi towarzyszyło przekonanie, że przedmiotowa ustawa przyczyni się do przyspieszenia rozwoju całego rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Projekty koncesyjne miały być swoistym poligonem współpracy podmiotów publicznych oraz prywatnych, na którym – za sprawą realizacji inwestycji głównie w tzw. twardą infrastrukturę – sektor publiczny miał pozyskiwać wiedzę niezbędną do realizowania w przyszłości znacznie bardziej skomplikowanych projektów w formule partnerstwa publiczno-partnerskiego dotyczących np. infrastruktury socjalnej.

Fakty wydają się potwierdzać te przewidywania. Z badań zleconych przez PAIZ wynika, że w pierwszej połowie 2010 r. w Polsce ogłoszono 35 postępowań mających na celu zawarcie umowy koncesji lub umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym (odpowiada to liczbie ogłoszeń dotyczących przedsięwzięć koncesyjnych oraz partnerstwa publiczno-prywatnego opublikowanych w całym 2009 r.). Wśród tych 35 postępowań – 22 postępowania dotyczą koncesji na roboty budowlane, 2 koncesji na usługi, a 14 przedsięwzięć realizowanych jest w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. W ujęciu sektorowym największa część spośród rozpoczętych postępowań dotyczyła obiektów sportowo-rekreacyjnych (16 ogłoszeń), parkingów (5 ogłoszeń), opieki zdrowotnej (3 ogłoszenia), infrastruktury drogowej (3 ogłoszenia) oraz infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej (3 ogłoszenia).

Bez wątpienia można zatem mówić o skokowym wzroście zainteresowania podmiotów publicznych koncesjami jako narzędziem realizacji

Przedmowa

inwestycji infrastrukturalnych. Wejście w życie ustawy, zgodnie z oczekiwaniami, doprowadziło do przełamania bariery psychologicznej i zachęciło jednostki samorządu terytorialnego do posługiwania się koncesją na roboty budowlane jako podstawowym instrumentem inwestycyjnym. Tego efektu nie udało się uzyskać wcześniej, w okresie, gdy problematyka koncesji na roboty budowlane była regulowana przez przepisy ustawy z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

Kolejne lata powinny przynieść dalszy wzrost liczby inwestycji w infrastrukturę publiczną realizowanych przez podmioty publiczne przy udziale inwestorów prywatnych. Wpłyne na to kilka czynników, które powinny jednoznacznie sprzyjać rozwojowi rynku przedsięwzięć publiczno-prywatnych mających na celu budowę, modernizację czy utrzymanie obiektów i urządzeń o charakterze publicznym. Organy administracji rządowej oraz jednostki samorządu terytorialnego staną w najbliższych latach przed koniecznością wykonywania znacznej liczby zadań z zakresu zarządzania sprawami publicznymi w sytuacji ograniczonej dostępności środków budżetowych na ich realizację (*vide* malejąca dynamika wzrostu albo nawet spadek wpływów z danin publicznych). Wiele dużych jednostek samorządu terytorialnego doszło do granicy dopuszczalnego poziomu zadłużenia (co pociąga za sobą ograniczenia w dalszym pozyskiwaniu przez te jednostki finansowania dłużnego na inwestycje publiczne). Alokowana została już także znaczna część środków unijnych przeznaczonych na refinansowanie inwestycji infrastrukturalnych w Polsce, które mają zostać zrealizowane przed końcem 2013 r. Lata 2011–2014 powinny być zatem okresem, w którym podmioty z sektora publicznego staną po raz pierwszy przed nieuchronną koniecznością pozyskiwania do realizacji inwestycji infrastrukturalnych kapitału prywatnego, wynikającą z braku możliwości finansowania tych inwestycji długiem pozyskanym z instytucji finansowych lub środkami unijnymi. Jeżeli istnieje w Polsce realny potencjał gotowości do realizacji projektów inwestycyjnych w formule zakładającej współfinansowanie tych projektów środkami inwestorów prywatnych, to potencjał ten powinien w pełni objawić się właśnie w okresie najbliższych 3–4 lat.

Przygotowując komentarz, staraliśmy się położyć nacisk na omówienie tych problemów prawnych związanych z wykładnią przepisów komentowanej ustawy, które w związku z naszymi praktycznymi obserwacjami, dokonywanymi z perspektywy doradców prawnych obsługujących postępowania o zawarcie umowy koncesji, wydawały nam się mieć obecnie największą doniosłość praktyczną i rodzić najwięcej wątpliwości wśród podmiotów zainteresowanych zawarciem umowy koncesji. Praktyka bez wątpienia rozszerzy listę problemów prawnych związanych ze stosowaniem komentowanej ustawy o wiele nowych kwestii, których istnienia na

VIII

obecnym etapie funkcjonowania rynku projektów koncesyjnych praktyka prawa jeszcze nie zidentyfikowała.

Wierzymy, że projekty koncesyjne będą w najbliższych latach realizowane w Polsce na znaczną skalę, stając się kołem zamachowym rozwoju infrastruktury publicznej w Polsce. Mamy nadzieję, że nasz komentarz będzie miał swój udział we wsparciu powyższego procesu.

M. Bejm, P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, M. Słok-Wódkowska

Warszawa, marzec 2011 r.

Wykaz skrótów

1. Źródła prawa

- AutoPłatKFDU ustawa z 27.10.1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.)
- DostInfPublU ustawa z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)
- DrogPublU ustawa z 21.3.1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.)
- Dyrektywa
2004/17/WE Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.3.2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.Urz. UE L 2004 Nr 134, str. 1 ze zm.)
- Dyrektywa
2004/18/WE Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.3.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.Urz. UE L 2004 Nr 134, s. 114 ze sprost. i ze zm.)
- Dyrektywa
2007/66/WE Dyrektywa 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2007 r. zmieniająca dyrektywy Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych (Dz.Urz. UE L 2007 Nr 335, s. 31)
- Dyrektywa
odwoławcza Dyrektywa 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2007 r. zmieniająca dyrektywy

Wykaz skrótów

- Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych (Dz.Urz. UE L 2007 Nr 335, s. 31)
- FinPublU ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)
- GospKomU ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236)
- KC ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.)
- KK ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.)
- KPA ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)
- KPC ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.)
- KoncRobBudU ustawa z 9.1.2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. Nr 19, poz. 101 ze zm.)
- Konstytucja RP Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i ze zm.)
- OgłAktNormU ustawa z 20.7.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95)
- OgłUER rozporządzenie Prezesa RM z 23.12.2009 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich (Dz.U. Nr 224, poz. 1795)
- OdpFinPublU ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.)
- OfertaPublU ustawa z 29.7.2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 185, poz. 1439 ze zm.)
- PartPublPrywU ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.)

PartPublPrywU

- z 2005 r.* *ustawa z 28.7.2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. Nr 169, poz. 1420 ze zm.)*
- PostEgzAdmU *ustawa z 17.6.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.)*
- PrPostSądAdm *ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)*
- PrBud *ustawa z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.)*
- PrZamPubl *ustawa z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.)*
- RodzDokR *rozporządzenie Prezesa RM z 30.12.2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz.U. Nr 226, poz. 1817)*
- SamGminU *ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)*
- SamPowU *ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)*
- SwobDziałGospU *ustawa z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2010 r. poz. 220, Nr 1447 ze zm.)*
- TFUE *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.)*
- WzórOgłR *rozporządzenie Prezesa RM z 3.3.2009 r. w sprawie wzoru ogłoszenia o koncesji na usługi zamieszczanego w Biuletynie Zamówień Publicznych (Dz.U. Nr 39, poz. 311)*
- ZamPublU* *ustawa z 10.6.1994 r. o zamówieniach publicznych (t.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.)*
- ZasPolRozU *ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.)*
- ZmPrZamPubl *ustawa z 4.9.2008 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 171, poz. 1058)*
- ZmPrZamPubl 2009 *ustawa z 2.12.2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 223, poz. 1778)*

Wykaz skrótów

- ZNKU ustawa z 16.4.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.)
- ZTP załącznik do rozporządzenia Prezesa RM z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908)

2. Organy, organizacje, instytucje

- EBI Europejski Bank Inwestycyjny
- ETS Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
- GKO Główna Komisja Orzekająca
- KE Komisja Europejska
- KIO Krajowa Izba Odwoławcza przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych
- MI Minister Infrastruktury
- NSA Naczelny Sąd Administracyjny
- RPO Rzecznik Praw Obywatelskich
- RM Rada Ministrów
- SN Sąd Najwyższy
- SO Sąd Okręgowy
- TK Trybunał Konstytucyjny
- TSUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- UE Unia Europejska
- UPUE Urząd Publikacji Unii Europejskiej
- UZP Urząd Zamówień Publicznych
- ZA Zespół Arbitrów

3. Czasopisma i publikatory

- BZP Biuletyn Zamówień Publicznych
- DGP Dziennik. Gazeta Prawna
- Dz.U. Dziennik Ustaw
- FK Finanse Komunalne
- OSN Orzecznictwo Sądu Najwyższego
- OTK-A Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
- PiP Państwo i Prawo
- PZP Prawo Zamówień Publicznych
- Zb. Orz. Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego

4. Inne skróty

ak.	akapit
m.in.	między innymi
n.	następny (-a)
np.	na przykład
orz.	orzeczenie
post.	postanowienie
PPP	Partnerstwo Publiczno-Prywatne
PSIC	Pełny Skład Izby Cywilnej
rozp.	rozporządzenie
s.	strony (-a)
uchw.	uchwała
Umowa o PPP	umowa o partnerstwie publiczno-privatnym
wyr.	wyrok
ze zm.	ze zmianami

Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi¹

z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 101)²

(zm.: Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1241, Nr 223, poz. 1778; 2010, Nr 106, poz. 675,
Nr 182, poz. 1228)

¹ Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.Urz. L 134 z 30.04.2004, str. 114).

² Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, ustawę z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych i ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Literatura: *J. Baehr, T. Kwieciński, A. Stawicki*, Komentarz do art. 4, [w:] *T. Czajkowski* (red.), Prawo Zamówień Publicznych. Komentarz, Warszawa 2007; *J. Baehr, T. Kwieciński, A. Stawicki*, [w:] *T. Czajkowski* (red.), Prawo Zamówień Publicznych. Komentarz, Warszawa 2007; *M. Bejm* (red.), *P. Bogdanowicz, P. Piotrowski*, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz, Warszawa 2010; *W. Dzierżanowski, M. Stachowiak, M. Cichowicz, M. Zastona*, Partnerstwo publiczno-prywatne a pomoc publiczna, publikacja dostępna na stronie internetowej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: www.uokik.gov.pl/pl/pomoc-publiczna/raporty-i-analizy; *J. Frąckowiak*, [w:] System pr. pryw., t. 1; *E. Gniewek*, Kodeks Cywilny. Komentarz, Warszawa 2010, Legalis; *W. Gonet*, Komentarz do ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Wzory umów i pism, Warszawa 2009; *tenże*, Ustawa o koncesji na roboty budowlane i usługi. Nowe możliwości realizacji zadań JST, FK 2009, Nr 11; *F. Grzegorzczak*, O wdrożeniu niektórych przepisów dyrektywy 2004/18/WE do ustawy Prawo zamówień publicznych z punktu widzenia spółek Skarbu Państwa, PZP 2008, Nr 4, Legalis; *W. Hartung*, Problematyka udzielania zamówień publicznych w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa, PZP 2008, Nr 2; *W. Jakimowicz*, Wykładnia w prawie administracyjnym, Warszawa 2006; *B. Korbus*, [w:] *B. Korbus* (red.), Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik, Warszawa 2010; *B. Korbus, M. Wawrzyniak*, Jak ukształtować wynagrodzenie w umowach koncesji na roboty budowlane lub usługi, DGP z 5.5.2010 r.; *S. Koroluk*, [w:] *A. Powatowski* (red.), *S. Koroluk, M. Pawełczyk, E. Przeszło, K. Trzcíński, E. Wieczorek*, Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, Warszawa 2007; *B. Kurcz* (red.), Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia, Warszawa 2009; *L. Lipiec-Warzecha*, Komentarz do niektórych przepisów ustawy z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U.05.14.114), w zakresie zmian wprowadzonych przez art. 65 ustawy z 27.8.2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U.09.157.1241), LEX/el. 2009 i 2010; *G. Mazurek*, Komentarz do ustawy o koncesji na roboty budowlane