

**Sprawozdanie z funkcjonowania  
systemu zamówień publicznych w 2004 r.**

**Urząd Zamówień Publicznych  
Warszawa, czerwiec 2005 r.**

## SPIS TREŚCI

<b>WSTĘP</b> .....	<b>3</b>
<b>STRESZCZENIE</b> .....	<b>4</b>
<b>I. PRAWNE I INSTYTUCJONALNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA SYSTEMU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W POLSCE</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Obowiązujące akty prawne</b> .....	<b>5</b>
a) Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych.....	5
b) Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych .....	5
c) Przepisy wykonawcze do nowej ustawy .....	14
d) Prawo UE w dziedzinie zamówień publicznych.....	18
<b>2. Kompetencje Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych</b> .....	<b>21</b>
a) Decyzje administracyjne.....	21
b) Kontrola udzielania zamówień publicznych.....	27
<b>3. Rada Zamówień Publicznych</b> .....	<b>31</b>
<b>4. Arbitrzy</b> .....	<b>31</b>
<b>5. Działalność Urzędu Zamówień Publicznych</b> .....	<b>33</b>
a) Programy realizowane przez Urząd .....	33
b) Współpraca międzynarodowa .....	38
<b>II. RYNEK ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH</b> .....	<b>39</b>
<b>1. Charakterystyka rynku zamówień publicznych</b> .....	<b>39</b>
a) Wielkość rynku .....	39
b) Zamawiający i wykonawcy .....	40
c) Struktura rynku .....	41
d) Zamówienia sektorowe.....	41
<b>2. Funkcjonowanie rynku</b> .....	<b>42</b>
a) Ogłoszenia o zamówieniach.....	42
b) Tryby udzielania zamówień .....	43
c) Kryteria oceny ofert .....	45
d) Konkurencyjność postępowań.....	45
e) Uzyskiwane ceny.....	45
f) Wykorzystanie środków ochrony prawnej .....	46
<b>3. Rynek zamówień publicznych w opinii małych i średnich przedsiębiorstw</b> .....	<b>48</b>
<b>4. Polski rynek jako element rynku europejskiego</b> .....	<b>49</b>
a) Wielkość rynku europejskiego.....	49
b) Udział polskich przedsiębiorców w rynku europejskim.....	49
c) Podmioty zagraniczne na polskim rynku zamówień publicznych .....	50
<b>III. ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W PUBLIKACJACH PRASOWYCH</b> .....	<b>51</b>
<b>IV. WNIOSKI I REKOMENDACJE</b> .....	<b>53</b>
<b>ZAŁĄCZNIKI</b> .....	<b>56</b>

## WSTĘP

Niniejsze sprawozdanie zostało przygotowane na podstawie informacji zawartych w oficjalnych dokumentach i publikacjach urzędowych jak również innych dokumentach, raportach i analizach z zakresu zamówień publicznych, będących w dyspozycji Urzędu Zamówień Publicznych. W szczególności analizie poddane zostały informacje i dane zawarte w ogłoszeniach publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, dokumentacji dotyczącej wydawanych decyzji administracyjnych oraz spraw odwoławczych i sądowych.

Nowym źródłem wiedzy o rynku zamówień publicznych były roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach, sporządzane przez zamawiających i przesyłane do Urzędu Zamówień Publicznych. Niestety, z uwagi na nieterminowe przekazywanie tych sprawozdań, a także w wielu przypadkach sporządzenie w sposób błędny, nie dało się ich w pełni wykorzystać.

Zewnętrzne źródła informacji to w szczególności: informacje statystyczne, sprawozdania i analizy przygotowywane przez instytucje publiczne (Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Główny Urząd Statystyczny). Ponadto, wykorzystane zostały wyniki badań i ankiet urzędów centralnych, m.in. ankiety przeprowadzonej przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy przy udziale UZP, w którym badano opinię małych i średnich przedsiębiorstw o warunkach działalności gospodarczej w Polsce, a także publikacje na temat zamówień publicznych w wydawnictwach fachowych.

Należy zauważyć, że wejście w życie nowej ustawy Prawo zamówień publicznych miało zasadniczy wpływ na możliwość przeprowadzenia analizy i oceny danych liczbowych dotyczących funkcjonowania systemu zamówień publicznych w roku 2004. Zmiany wprowadzone nową ustawą utrudniają pełne i kompleksowe porównanie danych statystycznych dotyczących roku 2004 roku i lat ubiegłych. Między innymi od 2 marca 2004 r. z 30.000 euro do 60.000 euro podniesiony został próg, powyżej którego obowiązuje procedura podstawowa i wiążący się z tym obowiązek publikacyjny, co oznacza, że dane zawarte w ogłoszeniach publikowanych do roku 2004 i w roku ubiegłym są nieporównywalne. Nie da się też porównać danych dotyczących wniosków kierowanych do Prezesa Urzędu oraz decyzji wydawanych w trybie administracyjnym, bowiem od wejścia w życie Prawa zamówień publicznych także w tym przypadku próg wartości zamówienia podniesiony został z 30.000 euro do 60.000 euro. Od 2 marca ub. roku zniknął też tryb przetargu dwustopniowego oraz negocjacji z zachowaniem konkurencji. Z kolei z dniem 1 maja 2004 r. weszły w życie przepisy dotyczące obserwatora oraz obligatoryjnej kontroli uprzedniej, natomiast z dniem 3 września 2004 r. zaczęła obowiązywać nowa lista arbitrów prowadzona przez Prezesa Urzędu. Stosowne zastrzeżenia oraz uwagi dotyczące nieporównywalności danych dotyczących tego rodzaju przypadków bądź ich fragmentarycznego charakteru zamieszczono we właściwych fragmentach niniejszego opracowania.

## STRESZCZENIE

1. Podstawę funkcjonowania systemu zamówień publicznych stanowiła ustawa z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych (tekst jednolity Dz. U z 2002 r., Nr 72, poz. 664 ze zm.), a następnie od dnia 2 marca 2004 r. ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm), która zastąpiła dotychczasową regulację ustawową.
2. W Biuletynie Zamówień Publicznych opublikowano 62.074 ogłoszenia, w tym 31.226 ogłoszeń dotyczących wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu. 95% wszystkich postępowań ogłoszonych w BZP było realizowanych w trybie przetargu nieograniczonego.
3. Wartość udzielonych zamówień ogłoszonych w Biuletynie Zamówień Publicznych wyniosła około 38,5 mld zł.
4. Roboty budowlane stanowiły 50%, dostawy - 29% a usługi - 21% wartości udzielonych zamówień ogłoszonych w BZP.
5. W 84% udzielonych zamówień ogłoszonych w BZP zamawiający dokonywali wyboru oferty najtańszej (w roku 2003 – 84%, w roku 2002 – 80%, w roku 2001 – 70%, w roku 2000 – 66%).
6. Średnia liczba ofert składanych podczas jednego postępowania wynosiła 3,95 (w roku 2003 – 4,01). W przypadku robót budowlanych średnia ta wyniosła 4,21 (w roku 2003 – 4,96), a dla dostaw i usług odpowiednio 3,66 i 4,34 (w roku 2003 – odpowiednio 3,44 oraz 4,42).
7. W okresie od 1 maja 2004 do końca 2004 roku polscy zamawiający opublikowali w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 6.980 ogłoszeń o przetargach i konkursach, co stanowiło 8% wszystkich przetargów ogłoszonych na szczeblu unijnym oraz 64% przetargów ogłoszonych przez nowe kraje członkowskie.
8. Z ogłoszeń opublikowanych w Dzienniku Urzędowym UE wynika, że 98,7% zamówień na polskim rynku udzielono przedsiębiorstwom krajowym. 13 kontraktów na realizację zamówień publicznych za granicą przypadło polskim wykonawcom.
9. Prezes UZP wydał 7.769 decyzji administracyjnych, z czego 80% dotyczyło zatwierdzenia wyboru trybu zamówienia publicznego innego niż tryb podstawowy.
10. Prezes UZP przeprowadził 220 kontroli postępowań o zamówienie publiczne, w tym 63 kontrole uprzednie oraz 157 postępowań wyjaśniających i kontroli następczych. W 87% postępowań poddanych kontroli uprzedniej stwierdzone zostały naruszenia przepisów ustawy, z tego w 22% przypadków kontrole zakończyły się zaleceniem unieważnienia postępowania.
11. Liczba odwołań od rozstrzygnięcia protestu, wnoszonych do Prezesa UZP wyniosła 2.421. Liczba ta systematycznie wzrasta – w 2003 r. wynosiła 2.292, w 2002 r. wynosiła 1.936, a w 2001 r. – 1.687.
12. W roku 2004 Urząd Zamówień Publicznych zorganizował, współorganizował lub wydelegował prelegentów do udziału w przeszło 90 konferencjach, seminariach i szkoleniach.

# **I. PRAWNE I INSTYTUCJONALNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA SYSTEMU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W POLSCE**

## **1. Obowiązujące akty prawne**

### **a) Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych**

**Rok 2004 był ostatnim rokiem obowiązywania uchwalonej 10 lat wcześniej ustawy o zamówieniach publicznych.** Ustawa ta była niezwykle istotnym aktem prawnym, który w początkach swojego obowiązywania stworzył solidne podstawy polskiego systemu zamówień publicznych i zrewolucjonizował sposób wydatkowania środków publicznych. Na skutek licznych nowelizacji ustawa z 1994 r. stała się jednak aktem nieprzejrzystym, niespójnym i nieprecyzyjnym. Sprzyjało to powstawaniu niekorzystnych zjawisk w systemie zamówień publicznych, w tym świadomemu łamaniu zasad wydatkowania środków publicznych. Rozpoczęcie prac nad nową ustawą miało na celu ograniczenie takich praktyk. Regulacje dotyczące zamówień publicznych wymagały również gruntownej przebudowy z uwagi na proces dostosowywania polskiego prawa do wymogów UE, konieczność objęcia przepisami ustawy nowych grup podmiotów oraz zwiększającą się corocznie wielkością środków wydawanych w trybie ustawy. W konsekwencji w roku 2003 rozpoczęto proces tworzenia zupełnie nowego aktu prawnego. Nowa ustawa regulująca kwestie zamówień publicznych została ostatecznie przyjęta 29 stycznia 2004 r. i weszła w życie 2 marca tegoż roku.

### **b) Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych**

Z uwagi na istotne zmiany wprowadzone ustawą Prawo zamówień publicznych konieczne wydaje się wnikliwe omówienie w niniejszym sprawozdaniu poszczególnych jej przepisów w celu przedstawienia pełnego obrazu funkcjonowania systemu zamówień publicznych w roku 2004.

## **Systematyka ustawy**

Systematyka nowej ustawy jest bardziej przejrzysta i dostosowana do dynamiki postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W części ogólnej (Dział I) zawarto objaśnienia definicji ustawowych, określono zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy oraz zasady udzielania zamówień. W Dziale II uregulowano całokształt postępowania o udzielenie zamówienia, mając na względzie kolejność działań podejmowanych przez zamawiającego. Zasadniczą część tego działu stanowią regulacje proceduralne dotyczące każdego z trybów udzielania zamówień. W odrębnym dziale (Dział III) umieszczono przepisy regulujące kwestie dotyczące konkursów, udzielania i wykonywania koncesji na roboty budowlane, zamówień sektorowych oraz postępowań prowadzonych na zasadach szczególnych. Kolejny dział ustawy (Dział IV) poświęcony został w całości umowom w sprawach zamówień publicznych. Dział V zawiera przepisy dotyczące zakresu działania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, Rady Zamówień Publicznych, kontroli udzielania zamówień, arbitrów oraz obserwatora. Dział VI obejmuje regulacje w zakresie środków ochrony prawnej: protestu, odwołania i skargi do sądu. Zupełnie nowym rozwiązaniem jest uregulowanie w ustawie w odrębnym dziale (Dział VIII) materii dotyczącej odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy. Dwa ostatnie działy ustawy (Dział IX i X) zawierają zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy przejściowe i końcowe.

## **Kwoty progowe wartości przedmiotu zamówienia**

Ustawa Prawo zamówień publicznych ściśle wiąże procedury udzielania zamówień z wartością przedmiotu zamówienia, upraszczając wymogi formalne postępowania przy udzielaniu zamówień o mniejszej wartości i wprowadzając zaostrzone rygory w przypadku postępowań o największej wartości. Stosuje się ją w przypadku, gdy wartość udzielanego zamówienia przekracza równowartość wyrażonej w złotych kwoty 6.000 euro. Jest to kwota, która odpowiada progowi przyjętemu w ustawie z dnia 29 sierpnia 2003 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych (Dz. U Nr 165, poz. 1591).

**Z 30.000 euro do 60.000 euro próg, poniżej którego stosuje się tzw. procedurę uproszczoną.** Przyjęcie takiego rozwiązania zmniejszyło obciążenia biurowe przy udzielaniu zamówień o mniejszej wartości, pozwalając jednocześnie na respektowanie wymogów prawa pierwotnego Unii Europejskiej, podstawowych zasad systemu zamówień publicznych oraz przepisów o finansach publicznych. Przyjęte rozwiązania pozwalają na zwiększenie samodzielności zamawiających przy udzielaniu tego typu zamówień oraz jednocześnie na znaczne zwiększenie zakresu ich odpowiedzialności za prawidłowość przeprowadzania postępowań. Zastosowanie danego trybu postępowania (w oparciu o ustawowe przesłanki) stanowi samodzielną decyzję zamawiającego i nie wymaga zatwierdzenia przez Prezesa UZP. Dla zwiększenia efektywności prowadzonych postępowań wprowadzono m.in. krótkie terminy składania ofert i możliwość odstąpienia od żądania wadium. Ogłoszenia o przetargach oraz negocjacjach z ogłoszeniem zamieszczane są obligacyjnie w siedzibie zamawiającego i na stronach internetowych, natomiast fakultatywnie – w prasie. Weryfikacja wykonawców może być ograniczona jedynie do badania oświadczeń o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu. Odmienne niż w uchylonej ustawie o zamówieniach publicznych wykonawcy mają możliwość korzystania ze środków odwoławczych. Zapewnia to pełną ochronę praw wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

**Jeżeli wartość zamówienia przekracza równowartość wyrażonej w złotych kwoty 60.000 euro zastosowanie ma procedura podstawowa,** w której obowiązują wszystkie wymagania wynikające z przepisów wtórnego prawa europejskiego. Zamawiający, niezależnie od obowiązku publikowania ogłoszenia w swojej siedzibie i na stronie internetowej, zobowiązani są przekazywać ogłoszenia do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych, a powyżej kwoty 130.000 euro dla dostaw i usług lub 5.000.000 euro dla robót budowlanych - również w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W procedurze podstawowej nie stosuje się trybów udzielania zamówień publicznych nieprzewidzianych w dyrektywach Unii Europejskiej, tzn. zapytania o cenę oraz aukcji elektronicznej.

**W przypadku zamówień o największej wartości, udzielanych w tzw. procedurze zaostrzonej (tzn. powyżej 5.000.000 euro dla dostaw lub usług oraz 10.000.000 euro dla robót budowlanych) nałożono na zamawiających dodatkowe rygory związane z postępowaniem.** W postępowaniach tych stosuje się wszystkie mechanizmy przewidziane w procedurze podstawowej oraz w odniesieniu do każdego indywidualnego zamówienia instytucję niezależnego obserwatora, dodatkowy obowiązek publikowania ogłoszeń w prasie oraz postępowania ze skargi o uchylenie wyroku arbitrow (zakaz zawarcia umowy w sprawie zamówienia do czasu rozpoznania skargi przez właściwy sąd okręgowy). Postępowania te objęte są również obligacyjną kontrolą Prezesa UZP przed podpisaniem umowy.

## **Zakres podmiotowy ustawy**

**Katalog podmiotów obowiązanych do stosowania ustawy uległ zmianom z uwagi na potrzebę pełnego dostosowania przepisów ustawy do dyrektyw Unii Europejskiej.** Podmiotami zobowiązanymi do stosowania procedur udzielania zamówień publicznych – zgodnie z przepisami dyrektyw 93/37/EWG, 93/36/EWG, 92/50/EWG – są

organy państwowe, samorządowe, podmioty prawa publicznego lub stowarzyszenia złożone z jednego lub większej liczby takich organów lub tzw. podmiotów prawa publicznego.

Do stosowania ustawy zobowiązane zostały w pierwszej kolejności jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.). Nową grupą podmiotów, które zostały zobowiązane do stosowania ustawy, są nie będące jednostkami sektora finansów publicznych państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Objęto w ten sposób ustawą instytucje państwowe nie zaliczone do sektora finansów publicznych, uznane za organy państwowe w rozumieniu dyrektyw 93/37/EWG, 93/36/EWG i 92/50/EWG.

Kolejną grupą zamawiających, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy, są osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, nie mających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli jednostki sektora finansów publicznych lub nieposiadające osobowości prawnej państwowe jednostki organizacyjne, pojedynczo lub wspólnie, finansują je w ponad 50%, posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, sprawują nadzór na organem zarządzającym, lub mianowały ponad połowę składu organu nadzorczego lub zarządzającego. Celem tej regulacji jest wdrożenie do polskiego porządku prawnego unijnego pojęcia „podmiotu prawa publicznego”, które ma kluczowe znaczenie przy określaniu zakresu zastosowania unijnych przepisów o zamówieniach publicznych.

W związku z postanowieniami dyrektywy 93/38/EWG (tzw. „dyrektywy sektorowej”), podmiotowy zakres ustawy obejmuje również podmioty prowadzące działalność w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji. Podmioty te zobowiązane są stosować ustawę w przypadku, gdy ich działalność wykonywana jest na podstawie praw szczególnych lub wyłącznych (prawa przyznane w drodze ustawy, rozporządzenia lub decyzji administracyjnej, polegające na zastrzeżeniu wykonywania określonej działalności dla jednego lub większej liczby podmiotów) albo gdy podlegają bezpośrednio lub pośrednio dominującemu wpływowi jednostek sektora finansów publicznych bądź państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

Ustawę zobowiązane są też stosować inne niż wskazane powyżej podmioty, jeżeli ponad 50% wartości udzielanego przez nie zamówienia publicznego finansowane jest ze środków publicznych lub przez jednostki sektora finansów publicznych, nieposiadające osobowości prawnej państwowe jednostki organizacyjne nie będące jednostkami sektora finansów publicznych bądź osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, nie mających charakteru przemysłowego ani handlowego. Obowiązek stosowania ustawy powstaje również wtedy, jeżeli zamówienie jest finansowe z udziałem środków, których przyznanie jest uzależnione od zastosowania procedury udzielania zamówienia określonej w ustawie.

Ostatnią z grup podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy, a nie wymienionych w uchylonej ustawie są podmioty, którym podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1-3 ustawy, udzieliły koncesji na roboty budowlane. Koncesjonariusze zobowiązani są stosować postanowienia ustawy w zakresie, w jakim udzielają zamówienia w celu wykonania koncesji.

## **Przygotowanie i prowadzenie postępowania**

Ustawa o zamówieniach publicznych nie zawierała szczegółowych przepisów regulujących zagadnienie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. **Konieczność wprowadzenia tych rozwiązań wynikała z faktu, że**

**prawidłowe przygotowanie postępowania jest warunkiem poprawnego udzielenia zamówienia.**

Postępowanie o udzielenie zamówienia przygotowuje i przeprowadza sam zamawiający. W ramach wyjątku od tej zasady zamawiający może powierzyć przygotowanie albo przygotowanie i przeprowadzenie postępowania własnej jednostce organizacyjnej (np. gospodarstwu pomocniczemu lub zakładowi budżetowemu) lub osobie trzeciej. Mając na względzie oszczędności, jakie można uzyskać dzięki efektowi skali, rozszerzono możliwość zastosowanie tzw. zamówień wspólnych, zakładając, że zamawiający mogą wspólnie przeprowadzić postępowanie i udzielić zamówienia (np. w drodze udzielenia stosownych upoważnień). Nawiązując do konstrukcji odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ustawa zakłada, że za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada kierownik zamawiającego. Kierownik może powierzyć pisemnie wykonywanie zastrzeżonych dla niego czynności pracownikom zamawiającego.

**Ustawa uelastyczniła regulacje dotyczące komisji przetargowej, dostosowując je do praktyki udzielania zamówień.** Poprzednia regulacja narzucająca wymóg pracowniczego składu komisji przetargowej niejednokrotnie utrudniała udzielanie zamówień zamawiającym. Pewnej modyfikacji uległ zakres zadań należących do komisji przetargowej. Komisja przetargowa jest zespołem pomocniczym kierownika zamawiającego, powołanym do oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu oraz badania i oceny ofert. Kierownik zamawiającego może jednak powierzyć komisji przetargowej dokonanie innych czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia oraz czynności związanych z przygotowaniem postępowania. Organizację, skład oraz tryb pracy komisji przetargowej określa kierownik zamawiającego.

**Prawo zamówień publicznych nakłada na zamawiającego obowiązek opisywania przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń.** Zgodnie z postanowieniami dyrektyw Unii Europejskiej i polską tradycją prawną w ustawie wprowadzono zakaz określania przedmiotu zamówienia w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję. Nie jest także możliwe, co do zasady, określanie przedmiotu zamówienia publicznego poprzez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia. Od reguły tej ustawa przewiduje wyjątek (zgodny z prawem europejskim) dopuszczający takie wskazanie w sytuacji, gdy jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia lub gdy zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia publicznego za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a dodatkowo wskazaniu takiemu towarzyszyć będą wyrazy „lub równoważne” lub inne równoznaczne.

Kluczową czynnością przesądzającą o konieczności stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych jest ustalenie wartości zamówienia. Przyjęto, że podstawę ustalenia wartości zamówienia stanowi całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Określenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi oraz nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane. Jeżeli po ustaleniu wartości zamówienia nastąpiła zmiana okoliczności mająca wpływ na dokonane ustalenie zamawiający przed wszczęciem postępowania dokonuje zmiany wartości zamówienia. Jest to nowe rozwiązanie, doprecyzowujące materię przemilczaną w uchylonej ustawie. **Nowym rozwiązaniem jest również określanie przez Prezesa Rady Ministrów, raz na dwa lata w drodze rozporządzenia, średniego kursu złotego w stosunku do euro, stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień.**



## Katalog procedur

Na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych zamówień udziela się w następujących trybach:

- 1) przetargu nieograniczonego,
- 2) przetargu ograniczonego,
- 3) negocjacji z ogłoszeniem,
- 4) negocjacji bez ogłoszenia,
- 5) zapytania o cenę,
- 6) zamówienia z wolnej ręki,
- 7) aukcji elektronicznej.

W zakresie swobody wyboru trybu przez zamawiającego zrównane zostały procedury przetargu nieograniczonego i przetargu ograniczonego, a w przypadku zamówień o wartości nieprzekraczającej 60.000 euro oraz zamówień sektorowych niezależnie od wartości przedmiotu zamówienia także negocjacje z ogłoszeniem. Dla przetargu nieograniczonego oraz przetargu ograniczonego, z racji podstawowego charakteru tych trybów, nie przewidziano żadnych przesłanek zastosowania. Wybór negocjacji z ogłoszeniem, negocjacji bez ogłoszenia oraz zapytania o cenę, a także zamówienia z wolnej ręki i aukcji elektronicznej jest możliwe wyłącznie w oparciu o przesłanki określone w ustawie.

**W stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego zmiany w przepisach regulujących tryb przetargu nieograniczonego miały charakter głównie redakcyjny.** W przetargu nieograniczonym, w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu, oferty mogą składać wszyscy zainteresowani wykonawcy. Wśród istotnych zmian merytorycznych należy wskazać nowe zasady przekazywania oraz publikacji ogłoszeń o zamówieniu, zmianę terminów składania ofert oraz sposobu ich liczenia, a także modyfikację katalogu form wadium.

**Istotnej zmianie uległy przepisy dotyczące trybu przetargu ograniczonego.** Wiążą się one przede wszystkim z przyjęciem założenia, że przetarg ograniczony, jako procedura gwarantująca obiektywizm oraz przejrzystość postępowania, jest jednym z dwóch podstawowych trybów udzielania zamówień. Z uwagi na powyższe przetarg ograniczony może być stosowany zawsze – w ustawie nie wyszczególnia się jakichkolwiek przesłanek jego zastosowania. W przetargu ograniczonym w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu wykonawcy składają wnioski o dopuszczenie do udziału w przetargu, a oferty mogą składać wykonawcy zaproszeni do składania ofert. W przetargu ograniczonym można wyróżnić dwie fazy: kwalifikację wykonawców do składania ofert na podstawie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz zaproszenie wykonawców do składania ofert i wybór oferty najkorzystniejszej. Liczba wykonawców zapraszanych przez zamawiającego do składania ofert jest co do zasady nie mniejsza niż 5 i nie większa niż 20.

**W trybie negocjacji z ogłoszeniem, po publicznym ogłoszeniu, zamawiający prowadzi negocjacje z wybranymi przez siebie wykonawcami, a następnie zaprasza ich do składania ofert.** Możliwość skorzystania z tego trybu uzależniona została od spełnienia jednej z pięciu ustawowych przesłanek. Pierwsze cztery odpowiadają przesłankom określonym w dyrektywach UE. Ostatnia przesłanka umożliwia zastosowanie trybu negocjacji z ogłoszeniem zawsze, gdy wartość zamówienia będzie niższa niż 60.000 euro. Oznacza to, że negocjacje z ogłoszeniem pod względem dopuszczalności w procedurze uproszczonej zrównane zostały z przetargiem nieograniczonym oraz przetargiem ograniczonym. Uzyskanie uprzedniej zgody Prezesa UZP na zastosowanie trybu negocjacji z ogłoszeniem jest wymagane w przypadku, gdy wartość zamówienia dla robót budowlanych przekroczy wyrażoną w złotych równowartość kwoty 10.000.000 euro, a dla dostaw lub usług – 5.000.000 euro. W postępowaniu o udzielenie zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem można wyróżnić trzy zasadnicze fazy: kwalifikację wykonawców do udziału w

negocjacji na podstawie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, negocjacje zamawiającego z wybranymi wykonawcami oraz badanie i ocenę ofert. Zamawiający publikuje ogłoszenie o zamówieniu, zapraszając wykonawców do składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, a następnie zaprasza do negocjacji określoną w ogłoszeniu i zapewniającą konkurencję odpowiednią liczbę wykonawców (co do zasady co najmniej 5, a dla zamówień o wartości powyżej 10.000.000 dla robót budowlanych oraz 5.000.000 dla dostaw i usług – co najmniej 7 wykonawców). Po przeprowadzeniu poufnych negocjacji zamawiający zaprasza wykonawców do składania ofert.

**Przesłanki zastosowania trybu negocjacji bez ogłoszenia są w zasadzie tożsame z przesłankami obowiązującej w poprzedniej ustawie przy procedurze negocjacji z zachowaniem konkurencji.** Zastosowanie negocjacji bez ogłoszenia do zamówień, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 60.000 euro uzależniono od uzyskania uprzedniej zgody Prezesa UZP, wyrażonej w drodze decyzji administracyjnej.

**Nieznaczne zmiany wprowadzone zostały w zakresie stosowania trybu zamówienia z wolnej ręki.** Zastosowanie go wymaga uzyskania uprzedniej zgody Prezesa UZP, jeżeli wartość zamówienia przekroczy 60.000 euro. Obowiązek uzyskania decyzji uchyla się, gdy przedmiot zamówienia stanowią dostawy wody za pomocą sieci wodno-kanalizacyjnej lub odprowadzanie ścieków do takiej sieci, dostawy energii elektrycznej z sieci elektroenergetycznej, dostawy gazu z sieci gazowej, ciepła z sieci ciepłowniczej, powszechne usługi pocztowe oraz usługi przewozu kolejowego. Zgoda taka miałaby jedynie charakter formalny, ponieważ zamawiający z uwagi na faktyczny monopol w tym zakresie nie ma możliwości wyboru innego wykonawcy. Konsekwentnie dla wskazanych zamówień odstąpiono od obowiązku powoływania komisji przetargowej, weryfikacji w stosunku do wykonawcy warunków udziału w postępowaniu oraz obowiązku składania określonych dokumentów. Ponadto ograniczono i doprecyzowano zastosowanie przesłanki dopuszczającej możliwość udzielenia zamówienia z wolnej ręki w przypadku, gdy uprzednio prowadzone postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego zostało unieważnione z powodu braku wymaganej liczby ofert.

**W związku z tym, iż dyrektywy Unii Europejskiej nie przewidują procedury analogicznej do trybu zapytania o cenę, możliwość jego zastosowania została ograniczona do zamówień o wartości poniżej 60.000 euro.** W celu podniesienia konkurencyjności postępowań do co najmniej 5 zwiększono liczbę wykonawców, których zamawiający zobligowany jest zaprosić do składania ofert.

**Efektom uwzględnienia w systemie zamówień publicznych rozwoju nowoczesnych technologii jest możliwość udzielania zamówień w trybie aukcji elektronicznej.** W trybie tym za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej, wykonawcy składają kolejne korzystniejsze oferty (postąpienia), podlegające automatycznej klasyfikacji. Zamknięcie aukcji następuje w momencie określonym w ogłoszeniu o zamówieniu, bądź jeżeli w ustalonym okresie nie zostaną zgłoszone nowe postąpienia lub po zakończeniu ostatniego ustalonego w ogłoszeniu etapu. Wynik aukcji zamawiający podaje bezpośrednio po zamknięciu aukcji. Zamówienie udzielane jest wykonawcy, który zaoferował najniższą cenę. Zamówienia w trybie aukcji elektronicznej zamawiający może udzielić w przypadku, gdy przedmiotem zamówienia są dostawy powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych, a wartość zamówienia nie przekroczy wyrażonej w złotych równowartości kwoty 60.000 euro.

### **Wybór najkorzystniejszej oferty**

**W nowej ustawie wprowadzono odrębny rozdział dotyczący wyboru oferty najkorzystniejszej.** W postępowaniu o udzielenie zamówienia wykonawca może złożyć

tylko jedną ofertę. Ofertę składa się pod rygorem nieważności w formie pisemnej. Rozbudowana została regulacja dotycząca oferty częściowej. Zamawiający może dopuścić możliwość złożenia oferty przewidującej wykonanie części zamówienia (oferta częściowa), jeżeli przedmiot zamówienia jest podzielny.

Zróznicowaniu uległ termin związania ofertą. Wykonawca jest związany ofertą do upływu terminu określonego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, jednak nie dłużej niż 30 dni w procedurze uproszczonej, 60 dni w procedurze podstawowej oraz 90 dni w procedurze zastrzonej. Utrzymano możliwość zwrócenia się do wykonawców o wyrażenie zgody na przedłużenie terminu związania ofertą, ale o okres czasu nie dłuższy niż 30 dni.

**Otwarcie ofert jest jawne i następuje bezpośrednio po upływie terminu do ich składania.** Podczas otwarcia zamawiający podaje nazwę oraz adres wykonawców, a także informacje dotyczące ceny, terminu wykonania zamówienia, okresu gwarancji oraz warunków płatności zawartych w ofercie. Bezpośrednio przed otwarciem ofert zamawiający ma obowiązek podać kwotę jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Jest to nowy obowiązek zamawiającego nieznan w dotychczas obowiązującym stanie prawnym. Ma on na celu zwiększenie jawności oraz uniemożliwienie zamawiającym arbitralnego unieważniania postępowania o udzielenie zamówienia.

Ważną zmianą przyczyniającą się do przyspieszenia procesu udzielania zamówienia jest rezygnacja z obowiązku unieważnienia postępowania w przypadku, gdy wpłynęły mniej niż dwie oferty niepodlegające odrzuceniu, z wyjątkiem postępowania prowadzonego w trybie zapytania o cenę i w trybie aukcji elektronicznej. Pozostałe przesłanki unieważnienia postępowania pozostały takie same jak w uprzednio obowiązującej ustawie.

## **Konkurs**

**Ustawa wprowadziła daleko idące zmiany w zakresie organizacji konkursów. Konkurs definiowany jest jako przyrzeczenie publiczne,** w którym przez publiczne ogłoszenie zamawiający przyrzeka nagrodę za wykonanie i przeniesienie prawa do wybranej przez sąd konkursowy pracy konkursowej, w szczególności z zakresu planowania przestrzennego, projektowania urbanistycznego, architektoniczno-budowlanego oraz przetwarzania danych. Konkurs ma charakter fakultatywny – od decyzji zamawiającego zależy, czy postępowanie o udzielenie zamówienia na pracę konkursową będzie on chciał poprzedzić procedurą konkursową.

Konkurs rozpoczyna się publicznym zaproszeniem. Obowiązkowe jest zamieszczenie ogłoszenia o konkursie w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego oraz na stronie internetowej. Gdy wartość konkursu przekracza 60.000 euro, zamawiający ma obowiązek przekazać ogłoszenie Prezesowi UZP. Gdy wartość konkursu przekracza 130.000 euro, zamawiający przekazuje ogłoszenie również Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

Nagrodą w konkursie może być nagroda pieniężna lub rzeczowa bądź zaproszenie do negocjacji w trybie negocjacji bez ogłoszenia co najmniej 2 autorów wybranych prac konkursowych albo zaproszenie do negocjacji w trybie zamówienia z wolnej ręki autora wybranej pracy konkursowej.

## **Zamówienia sektorowe**

**Wprowadzenie w ustawie rozdziału poświęconego zamówieniom sektorowym wynikało z konieczności pełnej implementacji do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektywy 93/38/EWG, która obejmuje swoim zakresem działalność w sektorach wydobywczym, gospodarki wodnej, energetyki, transportu i**

**telekomunikacji.** Uzasadnieniem objęcia tych sfer aktywności gospodarczej przepisami o zamówieniach publicznych była potrzeba zapewnienia rzeczywistego otwarcia rynków dla swobodnego przepływu towarów oraz usług. Zamawiający sektorowi zobowiązani są do stosowania ustawy w przypadku udzielania zamówień o wartości przekraczającej równowartość kwoty 400.000 euro lub 600.000 euro w zależności od sektora – dla dostaw lub usług oraz 5.000.000 euro dla robót budowlanych.

W celu ułatwienia zamawiającym sektorowym prowadzonej działalności, ustawa przewiduje możliwość zawierania umów ramowych z jednym lub większą liczbą wykonawców. Zawarcie umowy ramowej następuje po przeprowadzeniu konkurencyjnego postępowania przy odpowiednim stosowaniu przepisów o przetargu ograniczonym lub negocjacjach z ogłoszeniem. Jeżeli zamawiający zawrze umowę ramową tylko z jednym wykonawcą, wówczas może udzielić zamówienia, którego przedmiot jest objęty umową ramową, w trybie zamówienia z wolnej ręki. Natomiast jeżeli zawrze on taką umowę z więcej niż jednym wykonawcą, wówczas udziela zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia, do których zaprasza wszystkich wykonawców, z którymi zawarł umowę ramową.

**W ustawie – wzorem dyrektywy 93/38/EWG – przewidziano uproszczenia proceduralne ułatwiające zamawiającym sektorowym udzielanie zamówień publicznych, i tak:**

- zamówienia sektorowe mogą być udzielane w trybie negocjacji z ogłoszeniem niezależnie od wystąpienia ustawowych przesłanek zastosowania tego trybu, co oznacza, iż zamawiający sektorowi mogą stosować jako podstawowe tryby udzielania zamówień: przetarg nieograniczony, przetarg ograniczony oraz negocjacje z ogłoszeniem;
- dla zamawiających sektorowych przewidziano dodatkowe przesłanki zastosowania zamówienia z wolnej ręki, uwzględniające specyfikę tych zamawiających:
- publikacja okresowego ogłoszenia informacyjnego o planowanych w ciągu najbliższych 12 miesięcy zamówieniach zwalnia zamawiających sektorowych z obowiązku opublikowania ogłoszenia wszczynającego postępowanie w trybie przetargu ograniczonego oraz negocjacji z ogłoszeniem;
- zamawiający sektorowi mają możliwość skracania terminów składania ofert w procedurach przetargowych;
- uwzględniając fakt, iż zamawiający sektorowi działają w ramach grup kapitałowych oraz implementując unormowania zawarte w dyrektywie 93/38/EWG, ustawa przewiduje możliwość udzielania w ramach grupy kapitałowej zamawiającego zamówień na usługi bez stosowania przepisów ustawy.

### **Środki ochrony prawnej**

**Prawo zamówień publicznych utrzymuje środki ochrony prawnej w formie protestu, odwołania oraz skargi.** Przysługują one wykonawcom oraz uczestnikom konkursu, których interes prawny doznał lub może doznać uszczerbku w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy. Uprawnienie to przysługuje również, ale tylko przed upływem terminu do składania ofert, organizacjom zrzeszającym wykonawców wpisanym na listę organizacji uprawnionych do wnoszenia środków ochrony prawnej, prowadzoną przez Prezesa UZP i ogłaszaną w Biuletynie Zamówień Publicznych.

**Zasadniczą zmianą jest prawo wnoszenia protestów i odwołań przy zamówieniach, których wartość nie przekracza 60.000 euro.** Przyjęcie takiego rozwiązania, zapewnia równość traktowania wykonawców i pełne przestrzeganie prawa w przypadku udzielania niewielkich, ale licznych zamówień. W poprzednim stanie prawnym środki odwoławcze nie przysługiwały w postępowaniach, których wartość przedmiotu zamówienia nie przekraczała 30.000 euro.

W ustawie doprecyzowano również moment ostatecznego rozstrzygnięcia protestu, co pozwala zamawiającemu dokładnie ustalić datę, kiedy może zawrzeć umowę w sprawie zamówienia publicznego. Ma to istotne znaczenie, ponieważ umowa zawarta przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu jest nieważna. W przypadku, gdy nie wniesiono odwołania protest uznaje się za ostatecznie rozstrzygnięty z upływem terminu do wniesienia odwołania, a jeżeli wniesiono odwołanie – z dniem doręczenia postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze albo z dniem doręczenia wyroku zespołu arbitrów. Natomiast w przypadku wniesienia odwołania w postępowaniach o największej wartości (powyżej 10.000.000 euro dla robót budowlanych oraz 5.000.000 euro dla dostaw i usług) protest uznaje się za ostatecznie rozstrzygnięty z dniem wydania przez sąd okręgowy wyroku bądź postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo z upływem terminu do wniesienia skargi. Uniemożliwia to zawieranie umów w sprawach zamówień publicznych o największej wartości, aż do rozstrzygnięcia kwestii przez niezawisły sąd.

W odniesieniu do odwołań najważniejsze zmiany dotyczą sposobu wyznaczania składu zespołów arbitrów (nowa ustawa wprowadza mechanizm komputerowego losowania arbitrów) oraz przyznania zespołom arbitrów uprawnienia do unieważnienia z urzędu postępowania o udzielenie zamówienia, którego dotyczy wniesione odwołanie.

W odniesieniu do skargi na wyrok zespołu arbitrów w znacznym zakresie pozostawiono takie same rozwiązania jak w uprzednim stanie prawnym z nieznacznymi wyjątkami. Inaczej niż dotychczas skargi nie wnosi się obecnie do Sądu Okręgowego w Warszawie, ale do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania zamawiającego. Ponadto wykonawca wnosi skargę za pośrednictwem Prezesa UZP w terminie 7 dni (poprzednio 14) od daty doręczenia orzeczenia zespołu arbitrów, przesyłając jednocześnie odpis skargi jej przeciwnikowi. Ma to istotne znaczenie w przypadku zamówień o większej wartości, gdy mamy do czynienia z zakazem zawierania umowy w sprawie zamówienia publicznego. W ustawie określono również 3-miesięczny termin rozpoznania skargi przez sąd.

## **Kontrola**

Prezes UZP w ramach uprawnień kontrolnych ma w szczególności prawo bieżącej kontroli na każdym etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz kontroli obligatoryjnej postępowań przed zawarciem umowy w przypadkach zamówień o największej wartości. Uprawnienia kontrolne ułatwiają monitorowanie rynku zamówień publicznych, pomagają w ujawnianiu obszarów patologicznych narażonych na zachowania korupcyjne, a w konsekwencji zapobiegają nieprawidłowościom w gospodarowaniu środkami publicznymi i naruszeniom przepisów. Wyróżnia się dwa rodzaje kontroli: uprzednią i następczą.

**Kontrola uprzednia ma charakter prewencyjny, ponieważ jest wszczynana przed zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego.** Po zakończeniu kontroli zamawiającemu dostarczona jest informacja o wyniku kontroli uprzedniej, w której wskazuje się na stwierdzone naruszenia oraz zalecenia pokontrolne. Na kierownika zamawiającego nałożono obowiązek poinformowania o wykorzystaniu zaleceń pokontrolnych Prezesa UZP i wykonawcę, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą. Kontroli uprzedniej obligatoryjnie poddane zostały postępowania o największej wartości – a więc o wartości przekraczającej równowartość 5.000.000 euro dla dostaw i usług oraz przekraczającej równowartość 10.000.000 euro dla robót budowlanych.

**Kontrola następcza pozwala na zbadanie przez Prezesa UZP postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w terminie 3 lat od jego udzielenia.** W przypadku wykrycia nieprawidłowości ustawa nadaje Prezesowi UZP uprawnienia do zawiadomienia właściwego rzeczownika dyscypliny finansów publicznych, nałożenia kary pieniężnej oraz wystąpienia do sądu o stwierdzenie nieważności umowy w całości lub części.

**Instytucja obserwatora należy do nowych instrumentów zapewniających prawidłowe stosowanie przepisów ustawy i ma na celu zapewnienie prawidłowości działania zamawiającego na etapie oceny ofert.** Analogicznie do przepisów dotyczących obowiązkowej kontroli uprzedniej ma ona zastosowanie wyłącznie w tzw. procedurze zastrzonej, tzn. w odniesieniu do postępowań o największej wartości. Niezależny od stron postępowania obserwator wyznaczany przez Prezesa UZP z listy arbitrów obecny jest w trakcie prac komisji przetargowej od chwili otwarcia ofert. Sporządza informację o przebiegu prac komisji, którą przedstawia kierownikowi zamawiającego oraz Prezesowi UZP.

### **Atestacja i koncyliacja**

W przypadku zamówień sektorowych nowa ustawa wprowadza dwie procedury przejęte z prawa Unii Europejskiej: procedurę koncyliacyjną oraz atestację.

**Procedura koncyliacyjna** umożliwia wykonawcom, którzy uważają, że ich interes prawny doznał lub może doznać uszczerbku w wyniku naruszenia przez zamawiającego krajowych lub wspólnotowych przepisów z zakresu zamówień publicznych mogą wnioskować do Komisji Europejskiej o wszczęcie postępowania koncyliacyjnego, polegającego na rozpatrzeniu wniosku przez rozjemców akredytowanych przy Komisji Europejskiej.

**Atestacja** polega na poddaniu przez zamawiających sektorowych swoich procedur związanych z udzielaniem zamówień okresowemu badaniu w celu uzyskania świadectwa, że w danym czasie procedury te są zgodne z krajowym i wspólnotowym ustawodawstwem dotyczącym zamówień publicznych. Badań w oparciu o wymagania określone w normie PN EN 45503 (Ocena i atestacja procedur udzielania zamówień w jednostkach działających w sektorach gospodarki wodnej, energii, transportu i telekomunikacji), dokonują podmioty wpisane na listę atestatorów prowadzoną przez Prezesa UZP.

### **c) Przepisy wykonawcze do nowej ustawy**

Prawo zamówień publicznych zakłada całościowe uregulowanie problematyki zamówień publicznych w jednym akcie prawnym. W związku z tym do treści ustawy została przeniesiona materia znajdująca się w niektórych aktach wykonawczych do ustawy o zamówieniach publicznych. Niemniej jednak w ustawie Prawo zamówień publicznych zawarto upoważnienia do wydania kilkunastu aktów wykonawczych. W 2004 r. zostały wydane następujące:

1) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 2004 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. Nr 40, poz.356), które weszło w życie 12 marca 2004 r.

W rozporządzeniu określono jednolity kurs euro stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień. Kurs ten wynosi 4, 0468. Został on oparty o średni kurs euro ogłaszany przez Narodowy Bank Polski w ciągu poprzednich 24 miesięcy, tzn. w okresie od dnia 25 lutego 2002 r. do dnia 25 lutego 2004 r.

2) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2004 r. w sprawie wzorów ogłoszeń przekazywanych Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych oraz Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich (Dz. U. Nr 48, poz. 460), które weszło w życie 2 kwietnia 2004 r.

W rozporządzeniu określone zostały wzory standardowych formularzy przekazywanych Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich w celu publikacji w

Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz wzory ogłoszeń przekazywanych Prezesowi UZP do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych. Wzory ogłoszeń zostały zróżnicowane w zależności od wartości zamówienia albo konkursu. W rozporządzeniu wyróżniono cztery podstawowe grupy ogłoszeń:

- ogłoszenia informacyjne o planowanych zamówieniach, w postaci wstępnego ogłoszenia informacyjnego oraz okresowego ogłoszenia informacyjnego,
- ogłoszenia o zamówieniu oraz o zamówieniu sektorowym,
- ogłoszenia o udzieleniu zamówienia oraz udzieleniu zamówienia sektorowego,
- ogłoszenia o konkursie i wynikach konkursu.

3) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2004 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia za czynności arbitrów (Dz. U. Nr 48, poz. 461), które weszło w życie 2 kwietnia 2004 r.

Za podstawę określenia wysokości wynagrodzenia arbitrów przyjęto w rozporządzeniu kwotę bazową ustalaną w ustawie budżetowej na dany rok na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Wysokość wynagrodzenia arbitrów różnicuje się przede wszystkim w zależności od pełnionej przez arbitra funkcji. Zasadniczo wysokość wynagrodzenia arbitra wynosi 40% kwoty bazowej, a w przypadku przewodniczącego zespołu arbitrów jest zwiększana o połowę.

4) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2004 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu od odwołania oraz szczegółowych zasad rozliczania kosztów w postępowaniu odwoławczym (Dz. U. Nr 49, poz. 468), które weszło w życie 3 kwietnia 2004 r.

Rozporządzenie reguluje wysokość wpisu od odwołania, zasady rozliczania wpisu, a także określa się zakres kosztów, które mogą być uznane za koszty postępowania (koszty wynagrodzenia arbitrów, zwrot wydatków, które ponieśli w związku z rozpatrywaniem odwołań oraz koszty techniczne Urzędu Zamówień Publicznych związane z obsługą czynności odwoławczych). Wysokość wpisu określono jako 4,25 – krotność kwoty bazowej ustalonej w ustawie budżetowej.

5) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i pozostałych członków Rady Zamówień Publicznych (Dz. U. Nr 49, poz. 470), które weszło w życie 10 kwietnia 2004r.

Wynagrodzenie członków Rady Zamówień Publicznych, będącej organem doradczo-opiniotwórczym, zostało zróżnicowane w zależności od pełnionej w Radzie funkcji i wynosi od 300-500 złotych.

6) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach publicznych oraz jego wzoru (Dz. U. z dnia 29 marca 2004 r. Nr 50, poz. 479), które weszło w życie 13 kwietnia 2004r.

W rozporządzeniu określono zakres informacji zawartych w składanym przez zamawiających sprawozdaniu rocznym, wynikający z wymogów UE oraz z potrzeby posiadania informacji niezbędnych do właściwego kształtowania krajowego systemu zamówień publicznych. Zakres informacji ma istotne znaczenie z uwagi na obowiązki Prezesa UZP związane z przekazywaniem Komisji Europejskiej rocznych informacji statystycznych dotyczących systemu zamówień publicznych. Ponadto celem przekazywania sprawozdań jest monitorowanie sposobu dokonywania wydatków publicznych.

7) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie regulaminu postępowania przy rozpatrywaniu odwołań (Dz. U. Nr 56, poz. 547), które weszło w życie 15 kwietnia 2004r.

W rozporządzeniu uregulowano w szczególności sposób wymagania formalne dotyczące odwołania, procedurę dokumentowania wniesienia odwołania oraz uwzględniono zasadę jawności odwołania. Określony został, wprowadzony przez ustawę Prawo zamówień publicznych, sposób komputerowego losowania arbitrów do składu zespołu arbitrów rozpoznającego odwołanie. Uwzględniając rolę UZP w zapewnieniu obsługi zespołu arbitrów określono w rozporządzeniu także czynności związane z przygotowaniem posiedzenia i rozprawy zespołu arbitrów. Ponadto w rozporządzeniu określone zostały wzory: protokołu posiedzenia i rozprawy oraz wyroku i postanowienia zespołu arbitrów.

8) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie trybu przeprowadzania konkursu na kandydatów na stanowisko Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, sposobu powoływania komisji konkursowej oraz wymagań wobec jej członków (Dz. U. Nr 56, poz. 546), które weszło w życie 22 kwietnia 2004 r.

Rozporządzenie określa najistotniejsze terminy wykonywania poszczególnych czynności związanych z konkursem oraz tryb ich prowadzenia, a także podawania do publicznej wiadomości ich wyników. Konkurs składa się z dwóch etapów, przy czym warunkiem przeprowadzenia drugiego etapu jest dopuszczenie do niego co najmniej dwóch kandydatów. Szczegółowe zasady przeprowadzania konkursu mają służyć wyłonieniu kandydata posiadającego szeroką wiedzę teoretyczną i praktyczną z zakresu znajomości prawa i rynku zamówień publicznych.

9) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy (Dz. U. Nr 71, poz. 645), które weszło w życie 6 maja 2004 r.

W rozporządzeniu uregulowano kwestię składania dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zarówno przez wykonawców polskich, jak i przez wykonawców mających siedzibę lub miejsce zamieszkania za granicą. Katalog dokumentów uległ poszerzeniu m.in. o informację z Krajowego Rejestru Karnego potwierdzającą, iż wobec wykonawcy sąd nie orzekł zakazu ubiegania się o udzielenie zamówienia, na podstawie przepisów o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, a także o zaświadczenie podmiotu uprawnionego do kontroli jakości, potwierdzające, iż poprzez odpowiednie odniesienie dokładnie oznaczone produkty będące przedmiotem dostawy odpowiadają określonym normom lub specyfikacjom technicznym.

10) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 r. sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 71, poz. 646), które weszło w życie 6 maja 2004 r.

Rozporządzenie określa wzór protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz zakres dodatkowych informacji zawartych w protokole, a także sposób oraz formę udostępniania zainteresowanym protokołu wraz z załącznikami. Rozporządzenie wprowadza dwa rodzaje protokołów: pierwszy przewidziany jest dla postępowań o wartości powyżej 60.000 euro, a drugi dla postępowań o wartości mniejszej niż 60.000 euro.



11) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie trybu wyznaczania obserwatora, wykonywania czynności obserwatora oraz wysokości wynagrodzenia za czynności obserwatora (Dz. U. Nr 75, poz. 703), które weszło w życie 1 maja 2004 r.

Rozporządzenie reguluje kwestie udziału obserwatora w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Obowiązkiem zamawiającego jest zawiadomienie Prezesa UZP o wszczęciu postępowania, którego wartość przekracza 5.000.000 euro dla dostaw i usług oraz 10.000.000 euro dla robót budowlanych. Prezes UZP jest obowiązany do niezwłocznego wyznaczenia obserwatora, który następnie bierze udział w pracach komisji przetargowej. Informację o przebiegu prac komisji obserwator przekazuje Prezesowi UZP w terminie 3 dni od dnia wyboru najkorzystniejszej oferty.

12) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie trybu wpisu na listę arbitrów, sposobu powoływania komisji egzaminacyjnej i przeprowadzania egzaminu oraz zakresu egzaminu (Dz. U. Nr 98, poz. 997), które weszło w życie 9 maja 2004 r.

Rozporządzenie wymienia enumeratywnie dokumenty, jakie kandydaci mają obowiązek składać w celu potwierdzenia spełniania warunków określonych w art. 173 ustawy Prawo zamówień publicznych. Każdy z kandydatów na arbitra podczas egzaminu otrzymuje test składający się z 60 pytań obowiązkowych oraz 40 pytań tzw. dodatkowych. O wyniku egzaminu decyduje łączna ilość punktów. Wpis na listę arbitrów dokonywany jest w ramach limitu określonego w ogłoszeniu o naborze na listę arbitrów.

13) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. Nr 202, poz. 2072), które weszło w życie 1 października 2004 r.

Rozporządzenie określa zakres i formę dokumentacji projektowej w zależności od stopnia skomplikowania robót oraz trybu udzielania zamówienia publicznego. Doprecyzowuje formę i treść specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót stanowiących opis przedmiotu zamówienia na roboty budowlane. Określa ponadto zakres i formę programu funkcjonalno - użytkowego, za pomocą którego opisuje się przedmiot zamówienia, w przypadku zamówienia na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych.

14) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz.U. Nr 130, poz. 1389), które weszło w życie 23 czerwca 2004 r.

W przepisach rozporządzenia określona została metoda kalkulacji uproszczonej, służąca do ustalania wartości kosztorysowej robót budowlanych, a także jednoznaczna metoda wskaźnikowa ustalania planowanych kosztów robót budowlanych i prac projektowych. Szeroki zakres zawartych w załączniku do rozporządzenia wskaźników procentowych pozwala zamawiającemu na ustalenie realnej wysokości potrzebnych środków finansowych na realizację robót budowlanych na etapie przedprojektowym w odniesieniu do różnych obiektów budowlanych.

15). Zarządzenie nr 110 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2004 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Zamówień Publicznych, weszło w życie z dniem ogłoszenia, tzn. 8 grudnia 2004r. (M. P. z dnia 8 grudnia 2004 r. Nr 52, poz. 886).

W ustawie Prawo zamówień publicznych dokonano zmiany organu sprawującego nadzór nad Prezesem UZP, przywracając stan prawny sprzed 1 stycznia 2002 r. Nadzór nad Prezesem UZP powierzony został ponownie Prezesowi Rady Ministrów.

Urząd Zamówień Publicznych działa na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz statutu nadanego w drodze zarządzenia przez organ nadzorujący. Nowa struktura Urzędu Zamówień Publicznych została dostosowana do zadań wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o finansach publicznych. Obecnie w skład Urzędu wchodzi następujące komórki organizacyjne:

1. Sekretariat Prezesa;
2. Departament Prawny;
3. Departament Kontroli;
4. Departament Szkoleń i Wydawnictw;
5. Departament Współpracy Międzynarodowej, Studiów i Analiz;
6. Biuro Odwołań;
7. Biuro Organizacyjno-Finansowe;
8. Samodzielne Stanowisko do Spraw Audytu Wewnętrznego.

#### **d) Prawo UE w dziedzinie zamówień publicznych**

W dniu 30 kwietnia 2004 r. – w przeddzień akcesji Polski do Unii Europejskiej oraz niespełna w 2 miesiące od wejścia w życie ustawy Prawo zamówień publicznych opublikowane zostały w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 2 nowe dyrektywy regulujące kwestie udzielania zamówień na szczeblu wspólnotowym.

**Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych** zastąpiła Dyrektywę Rady 93/38/EWG z 14 czerwca 1993 r. koordynującą procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji oraz Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 98/4/WE z 16 lutego 1998 r. zmieniającą Dyrektywę 93/38/EWG.

**Dyrektywa 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** zastąpiła:

- Dyrektywę Rady 92/50/EWG z 18 czerwca 1992 r. dotyczącą koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na dostawy,
- Dyrektywę Rady 93/36/EWG z 14 czerwca 1993 r. dotyczącą koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na dostawy,
- Dyrektywę Rady 93/37/EWG z 14 czerwca 1993 r. dotyczącą koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane,
- Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 97/52/WE z 13 października 1993 r. zmieniającą dyrektywę 92/50/EWG, dyrektywę 93/36/EWG oraz dyrektywę 93/37/EWG.

#### **Najważniejsze cele przyjęcia nowych dyrektyw to:**

- uproszczenie dotychczasowych przepisów poprzez konsolidację trzech odrębnych dotychczas dyrektyw "klasycznych" (w zakresie procedur udzielania zamówień publicznych odpowiednio na dostawy, usługi i roboty budowlane) w jeden akt prawny,

zredukowanie liczby progów odnoszących się do wartości zamówienia oraz zmianę układu i kolejności przepisów, w sposób, który ma bardziej odzwierciedlać naturalną kolejność czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia,

- unowocześnienie procesu udzielania zamówień dzięki akceptacji nowych środków elektronicznego przekazywania informacji i dokumentów, wprowadzeniu przepisów dotyczących aukcji elektronicznej oraz dynamicznego systemu zakupów
- uelastycznienie procedur udzielania zamówień poprzez dopuszczenie możliwości zawierania umów ramowych w sektorze „klasycznym”, wprowadzenie nowej procedury tzw. "dialogu konkurencyjnego", a także umożliwienie państwom członkowskim ustanawiania tzw. centralnych jednostek zakupujących.
- uwzględnienie tzw. aspektów społecznych oraz aspektów związanych z ochroną środowiska w procesie udzielania zamówień.

Przyjęcie nowych dyrektyw spowodowało konieczność ponownego rozpoczęcia procesu dostosowania polskiego prawa w dziedzinie zamówień publicznych do wymogów UE. Państwa członkowskie mają obowiązek transpozycji ww. dyrektyw do porządków krajowych do dnia 31 stycznia 2006 r.

**Poza wymienionymi wyżej nowymi aktami prawnymi przyjętymi w roku 2004 na wspólnotowe ramy prawne w zakresie zamówień publicznych składają się również:**

- Dyrektywa Rady 89/665/EWG z 21 grudnia 1989 dotycząca koordynacji przepisów prawnych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane;
- Dyrektywa Rady 92/13/EWG z 25 lutego 1992 r. dotycząca koordynacji przepisów prawnych i administracyjnych odnoszących się do stosowania przepisów wspólnotowych w zakresie procedur udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energii, transportu i telekomunikacji;
- Dyrektywa Komisji 2001/78/WE dotycząca stosowania standardowych formularzy ogłoszeń przy publikacji ogłoszeń o zamówieniach publicznych,
- Rozporządzenie Komisji 2151/2003 z dnia 16 grudnia 2003 r. zmieniające Rozporządzenie 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV).

Niezwykle istotną rolę w interpretacji konkretnych przepisów w zakresie zamówień publicznych odgrywa Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS). W roku 2004 ETS ośmiokrotnie zajmował się sprawami bezpośrednio związanymi z zamówieniami publicznymi. W sześciu przypadkach Trybunał stwierdził naruszenie prawa wspólnotowego w dziedzinie zamówień publicznych na skutek nieprawidłowej transpozycji dyrektyw przez państwo członkowskie lub udzielenia zamówienia z naruszeniem przepisów. ETS dwukrotnie zajmował się kwestią interpretacji zapisów dyrektyw w odpowiedzi na skierowane przez sądy krajowe pytania prejudycjalne.

Poza wymienionymi wyżej aktami prawnymi oraz orzecznictwem ETS-u instytucje Unii Europejskiej wydały lub przygotowały inne dokumenty nie mające charakteru wiążącego, ale istotne z perspektywy interpretacji unijnych przepisów oraz prowadzenia rządowych polityk w zakresie zamówień publicznych. Należą do nich przede wszystkim wymienione poniżej tzw. zielone księgi oraz komunikaty i przewodniki Komisji Europejskiej:

- **Zielona Księga nt. Partnerstwa Publiczno-Prywatnego** oraz wspólnotowego prawa w dziedzinie zamówień publicznych i koncesji (COM (2004) 327 final) opublikowana przez Komisję Europejską 30 kwietnia 2004r.

Zielona Księga poświęcona jest analizie instytucji Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz jego powiązaniach z klasycznymi formami zamówień publicznych. Celem dokumentu jest zainicjowanie publicznej dyskusji nt. ewentualnej konieczności podjęcia działań koordynujących zawieranie umów o PPP na szczeblu wspólnotowym. Komisja Europejska przedstawia w niej reguły i zasady prawa wspólnotowego, które powinny być przestrzegane przy wyborze partnera prywatnego. W Zielonej Księdze pojawia się także szereg pytań i wątpliwości dot. praktycznych aspektów związanych z funkcjonowaniem PPP, których wyjaśnienie powinno pozwolić na wykorzystanie nowej formy współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym w sposób jak najbardziej efektywny.

- **Zielona Księga w dziedzinie obronności** (KOM (2004) 608 wersja ostateczna) opublikowana przez Komisję Europejską 23 września 2004 r.

Stanowi ona jedno z działań zapowiedzianych przez Komisję Europejską w Komunikacie dotyczącym polityki UE w dziedzinie wyposażenia obronnego, przyjętym w dniu 11 marca 2003 roku. Poprzez te działania Komisja Europejska zamierza przyczynić się do stopniowego tworzenia bardziej przejrzystego i otwartego europejskiego rynku wyposażenia obronnego (*European Defence Equipment Market - EDEM*) przy jednoczesnym uwzględnieniu specyfiki omawianego sektora.

- **Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów** - Plan działania w celu wdrożenia ram prawnych dla elektronicznych zamówień publicznych (COM (2004) 841 final) przedstawiony 29 grudnia 2004 roku.

Komunikat proponuje Plan Działania w celu wdrożenia nowych ram prawnych dla elektronicznych zamówień publicznych, przyjętych w kwietniu 2004 r. jako część pakietu legislacyjnego złożonego z dyrektyw 2004/18/WE i 2004/17/WE. Ustanowiły one niezbędną podstawę dla przeprowadzania zamówień publicznych drogą elektroniczną w otwarty, przejrzysty i niedyskryminujący sposób, określając reguły składania ofert drogą elektroniczną i ustalając warunki stosowania nowoczesnych technik zakupu opartych na elektronicznych środkach komunikacji.

- **Przewodnik nt. wprowadzenia elementów ekologicznych w zamówieniach publicznych** (SEC (2004) 1050) opublikowany w dniu 18 sierpnia 2004 roku.

Opracowany przez Komisję Europejską - w następstwie przyjęcia pakietu legislacyjnego zawierającego nowe rozwiązania - przewodnik przeznaczony jest przede wszystkim dla zamawiających i ma na celu wskazanie sposobów skutecznego wdrożenia tzw. zamówień ekologicznych. Przewodnik odzwierciedla etapy procedury udzielania zamówień oraz podaje przykłady ekologicznych zakupów dokonywanych przez zamawiających w różnych krajach Unii Europejskiej. Należy zaznaczyć, że przewodnik nie jest oficjalnym, prawnie wiążącym dokumentem. Stanowi on jedynie wskazówki, które mają pomóc uczestnikom rynku w realizowaniu zamówień publicznych przyjaznych środowisku naturalnemu.

Uzupełnieniem działań na szczeblu unijnym jest przeprowadzona przez Komisję Europejską konsultacja dotycząca przewidywanej nowelizacji dyrektyw odwoławczych w dziedzinie zamówień publicznych. Wyniki konsultacji (prowadzonych z przedsiębiorcami, prawnikami, organizacjami samorządu gospodarczego i organizacjami poza-rządowymi oraz zamawiającymi) mają posłużyć Komisji Europejskiej do opracowania projektów nowych dyrektyw odwoławczych, których przedstawienia należy się spodziewać w roku 2005 lub 2006.

## 2. Kompetencje Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych

Nowa ustawa Prawo zamówień publicznych wprowadziła istotne zmiany w przepisach dotyczących powoływania Prezesa UZP. Zgodnie z postanowieniami art. 153 ust. 1 Prezesa Urzędu powołuje Prezes Rady Ministrów spośród kandydatów wyłonionych w drodze otwartego konkursu. Konkurs przeprowadzany jest zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2004 roku (Dz. U. Nr 56, poz. 546) w sprawie trybu przeprowadzenia konkursu na kandydatów na stanowisko Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, sposobu powoływania komisji konkursowej oraz wymagań wobec jej członków. Prezes UZP powoływany jest na pięcioletnią kadencję.

**W dniu 2 sierpnia 2004 roku na stronach internetowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i UZP oraz w dzienniku „Rzeczpospolita” ukazało się ogłoszenie o konkursie na stanowisko Prezesa Urzędu. W wyniku przeprowadzonego konkursu na stanowisko Prezesa UZP z dniem 3 listopada 2004 roku powołany został pan Tomasz Czajkowski.**

### a) Decyzje administracyjne

**Jednym z celów ustawy Prawo zamówień publicznych jest dalsza decentralizacja systemu zamówień publicznych, znacznie rozszerzająca samodzielność decyzyjną zamawiającego.** Obowiązek uzyskiwania przez zamawiającego decyzji Prezesa UZP dotyczy zastosowania trybów udzielania zamówień publicznych innych niż przetarg nieograniczony lub przetarg ograniczony (w przypadku zamówień sektorowych także negocjacji z ogłoszeniem) przy wartości zamówienia większej niż 60.000 euro. Zamawiający powinien wystąpić do Prezesa UZP o uzyskanie stosownej zgody, wyrażonej w formie decyzji administracyjnej, jeżeli zamierza:

- opublikować w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie dotyczące zamówienia publicznego poniżej wartości 60 000 euro (art. 11 ust. 5),
- zastosować tryb negocjacji z ogłoszeniem w przypadku gdy wartość zamówienia dla robót budowlanych przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 10.000.000 euro, a dla dostaw lub usług - 5.000.000 euro (art. 55 ust. 2),
- zastosować tryb negocjacji bez ogłoszenia w przypadku gdy wartość zamówienia publicznego przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 60.000 euro (art. 62 ust. 2),
- udzielić zamówienia z wolnej ręki, a wartość zamówienia przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 60 000 euro (art. 67 ust. 2),
- zawrzeć na okres dłuższy niż 3 lata umowę, której przedmiotem są świadczenia okresowe lub ciągłe (art. 142 ust. 2),
- zawrzeć umowę przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu co spowodowane jest faktem, że ze względów społecznych lub gospodarczych zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia, której wcześniej nie można było przewidzieć, a nie wynika ona z winy zamawiającego (art. 182 ust. 3),
- odstąpić od ustawowego obowiązku żądania wniesienia zabezpieczenia (wynikającego z art. 147 ust. 3) wskazując, że zachodzi wyjątkowa sytuacja, w szczególności, że żądanie wniesienia zabezpieczenia mogłoby uniemożliwić udzielenie zamówienia lub spowodować znaczący wzrost cen ofert.

Ponadto Prawo zamówień publicznych przewiduje kompetencje Prezesa UZP do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie:

- wpisu, odmowy wpisu i skreślenia z listy organizacji zrzeczających wykonawców, którym przysługują środki odwoławcze (art. 179 ust. 4),

- wpisu, skreślenia z listy arbitrów oraz zawieszenia arbitra w jego prawach i obowiązkach (art. 173).

**W 2004 roku Prezes UZP wydał 7.769 decyzji administracyjnych w I instancji (Załącznik Nr 1). 4.824 (62%) wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie, 1.312 (17%) – negatywnie, a w 1.633 (21%) przypadkach postępowanie zostało umorzone. Prezes UZP wydał również 423 decyzje w wyniku powtórnego rozpatrzenia sprawy.**

Dla porównania w 2003 roku Prezes UZP wydał 15.576 decyzji administracyjnych w pierwszej instancji oraz 529 decyzji w wyniku powtórnego rozpatrzenia sprawy. Spadek liczby wniosków składanych przez zamawiających spowodowany był wejściem w życie ustawy Prawo zamówień publicznych, która ograniczyła ilość przypadków wymagających zgody Prezesa UZP.

W roku 2004 średni czas oczekiwania na wydanie decyzji administracyjnej wynosił ok. 25 dni.

Przedstawiane poniżej dane statystyczne za rok 2004 obejmują decyzje wydane na podstawie zarówno poprzedniej ustawy o zamówieniach publicznych, jak i nowej ustawy Prawo zamówień publicznych.

## **Decyzje wydane w pierwszej instancji**

### 1. Zatwierdzenie trybu innego niż tryb podstawowy

W 2004 r. podobnie jak w latach poprzednich najwięcej decyzji dotyczyło zatwierdzenia trybu innego niż tryb podstawowy. **W tym przedmiocie wydano 6.188 decyzji, co stanowi 79,65% ogółu wydanych decyzji, przy czym w 3.795 przypadkach były to decyzje pozytywne.** W tej grupie wydano:

- **5.215 decyzji w sprawie zatwierdzenia trybu zamówienia z wolnej ręki.** Stanowiły one ok. 84,3% decyzji dotyczących zatwierdzenia trybu innego niż tryb podstawowy. W 3.057 przypadkach wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie, w 1.105 przypadkach odmówiono wyrażenia zgody na zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki, a w 1.053 przypadkach umorzono postępowanie.

Jak co roku największa ilość wniosków o zatwierdzenie wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki dotyczyła przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze powodujących, że realizacją zamówienia może zająć się wyłącznie jeden podmiot. Sytuacje te dotyczyły najczęściej zakupu odczynników do zakupionych przez jednostki ochrony zdrowia urządzeń, pracujących w tzw. „systemach zamkniętych”, zakupu wysokiej klasy różnego rodzaju urządzeń, specjalistycznych leków, aparatów medycznych, części do tych aparatów, zakupu świadczeń rozbudowy i modyfikacji systemów informatycznych, świadczeń opieki i nadzoru nad systemami informatycznymi, zakupy oprogramowania. W tego typu sprawach Prezes UZP wydaje decyzje administracyjne najczęściej w oparciu o opinię właściwego ministra.

Kolejną grupę stanowiły wnioski dotyczące możliwości zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, gdy wyjątkowa i nieprzewidywalna sytuacja powoduje konieczność natychmiastowego udzielenia zamówienia. Generalnie przesłanką ta ma zastosowanie do postępowań wszczynanych w przypadku nieprzewidywalnych zdarzeń losowych niekwalifikujących się jako stan klęski żywiołowej (np. katastrofy, wypadki czy pożary). Z uwagi na wyjątkowość okoliczności będących podstawą zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki w takich sytuacjach, Prezes UZP

stosunkowo rzadko korzystał z możliwości zatwierdzania tego trybu zamówienia w oparciu o tą przesłankę.

Znaczny odsetek decyzji wydawanych przez Prezesa UZP dotyczył wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki na dodatkowe roboty budowlane, nieprzekraczające 20% wartości zamówienia podstawowego. Decyzje odmowne w tym zakresie wydawano przede wszystkim w sytuacji, gdy charakter wnioskowanych robót dodatkowych wskazywał, że ich realizatorem nie musi być ten sam wykonawca, który wykonuje zamówienie pierwotne lub gdy konieczność ich wykonania była wynikiem wadliwie zorganizowanego procesu inwestycyjnego.

Do katalogu przesłanek, na podstawie których można udzielić zamówienia z wolnej ręki dodano przesłankę dotyczącą zamówień uzupełniających, co wynikało z wymogów unijnych. Spowodowało to niewielki, ale stale zwiększający się odsetek wydawanych decyzji, dotyczących zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki na udzielenie zamówienia uzupełniającego.

- **670 decyzji w sprawie zatwierdzenia trybu negocjacji bez ogłoszenia.** Stanowiły one 10,8% decyzji dotyczących zatwierdzenia innego trybu niż przetarg nieograniczony lub przetarg ograniczony. W 572 przypadkach wydano decyzje pozytywne, w 48 przypadkach odmówiono zatwierdzenia tego trybu, natomiast w 50 przypadkach postępowanie umorzono.

Większość decyzji zatwierdzających tryb negocjacji bez ogłoszenia dotyczyło okoliczności, gdy przeprowadzone uprzednio w tej samej sprawie postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego nie doprowadziło do zawarcia umowy z powodu braku wymaganej liczby ofert. W tych przypadkach Prezes UZP zazwyczaj przychylił się do żądań wnioskodawców.

- **303 decyzje dotyczące zatwierdzenia innych trybów udzielenia zamówienia.** Stanowiły one 4,9% decyzji zatwierdzających zastosowanie trybu innego niż tryb podstawowy. Decyzje te dotyczyły również trybów przewidzianych w ustawie o zamówieniach publicznych w odniesieniu do postępowań wszczętych przed 2 marca 2004 r. Na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy zgody Prezesa UZP wymagało m.in. zastosowanie trybu przetargu dwustopniowego oraz przetargu ograniczonego w postępowaniach o wartości szacunkowej przekraczającej równowartość 200.000 euro. Zgodnie z postanowieniami ustawy Prawo zamówień publicznych przetarg dwustopniowy został zastąpiony przez tryb negocjacji z ogłoszeniem, natomiast przetarg ograniczony stał się trybem podstawowym, którego zastosowanie nie wymaga uzyskania uprzedniej decyzji Prezesa UZP.

## 2. Zawarcie umowy na czas dłuższy niż 3 lata.

Obowiązek uzyskania zgody Prezesa UZP na zawarcie umowy na czas dłuższy niż 3 lata został utrzymany jedynie dla umów, w których czas trwania przesądza o rozmiarze świadczenia zamawiającego, czyli jedynie wobec umów, których przedmiotem są świadczenia okresowe lub ciągłe. **W 2004 r. wydano 786 decyzji dotyczących zawarcia umowy na czas dłuższy niż trzy lata, co stanowi 10,12% wszystkich wydanych przez Prezesa decyzji administracyjnych,** z czego 413 stanowiły decyzje pozytywne, natomiast 73 negatywne. Postępowanie umorzono w 300 przypadkach. Decyzje pozytywne dotyczyły sytuacji, w których niemożliwe lub nieracjonalne było zrealizowanie zamówienia w okresie trzech lat.

Dotyczyły one zazwyczaj zawarcia umów na konserwację oświetlenia ulicznego, gdzie koszt inwestycji zwracany miał być z oszczędności uzyskanych w wyniku wymiany

starych oprav na nowe. W tego typu sprawach Prezes UZP wydał decyzje najczęściej w oparciu o przedstawiony audyt energetyczny. Duża część decyzji dotyczyła pełnienia funkcji inwestora zastępczego, menadżera projektu przy realizowanych wieloletnich inwestycjach budowlanych oraz leasingu różnego rodzaju urządzeń. Znaczna ilość decyzji umorzeniowych była spowodowana niedostateczną znajomością nowych przepisów ze strony zamawiających.

Prawo zamówień publicznych ograniczyło konieczność uzyskania uprzedniej zgody Prezesa UZP w odniesieniu do umów, których przedmiotem są świadczenia okresowe lub ciągłe oraz wprowadziło katalog umów, które mogą być zawierane na czas dłuższy niż 3 lata bez ubiegania się o zgodę Prezesa UZP. W przypadku umowy rachunku bankowego oraz umowy ubezpieczenia, maksymalny okres, na jaki może być zawarta umowa bez decyzji Prezesa UZP wynosi 5 lat. W przypadku umowy kredytu i pożyczki, koncesji oraz umowy o obsługę emisji papierów wartościowych, maksymalny okres nie został ustawowo określony. Ponadto Prawo zamówień publicznych zezwoliło na zawieranie w niektórych przypadkach umów na czas nieoznaczony. Dotyczy to umów, których przedmiotem są dostawy mediów z odpowiednich sieci.

### 3. Odstąpienie od stosowania preferencji krajowych

Nowa ustawa zakłada równe traktowanie wszystkich uczestników postępowania o udzielenie zamówienia bez względu na kraj ich pochodzenia. Stąd przepisy dotyczące stosowania preferencji krajowych nie znalazły się w nowej ustawie. Natomiast **do 2 marca 2004 r. wydano 78 decyzji w sprawie odstąpienie od stosowania preferencji krajowych** (1,0% wszystkich wydanych przez Prezesa decyzji administracyjnych), z czego 47 stanowiły decyzje pozytywne, a 8 - negatywne. Postępowanie umorzono w 23 przypadkach.

### 4. Publikacja ogłoszenia dla postępowania o wartości szacunkowej zamówienia poniżej 60.000 Euro

Nowa ustawa podwyższa z 30.000 euro do 60.000 euro kwotę, od której obowiązuje publikowanie ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych. **W 2004 r. 79 decyzji (1,02% wszystkich decyzji wydanych przez Prezesa UZP) dotyczyło publikacji nieobowiązkowego ogłoszenia o zamówieniach publicznych w Biuletynie Zamówień Publicznych.** W 70 przypadkach były to decyzje pozytywne, natomiast w 2 przypadkach negatywne. Postępowanie umorzono w 7 sprawach.

### 5. Odstąpienie od obowiązku wnoszenia wadium przez dostawców lub wykonawców w postępowaniu

Przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych nie przewidują kompetencji Prezesa UZP do wydawania decyzji dotyczących odstąpienia od obowiązku wnoszenia wadium przez dostawców lub wykonawców. Do 2 marca 2004 r. Prezes Urzędu wydał na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów **24 decyzje administracyjne (0,31% wszystkich wydanych przez Prezesa decyzji administracyjnych) dotyczące odstąpienia od obowiązku wnoszenia wadium.** W 15 przypadkach były to decyzje pozytywne, zaś 9 przypadkach umorzono postępowanie.

### 6. Odstąpienie od stosowania przepisów ustawy w przypadku zamówienia finansowanego z udziałem środków zagranicznych przyznanych na podstawie innej niż umowa międzynarodowa

Przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, nie przewidują również kompetencji Prezesa UZP do wydawania decyzji dotyczących odstąpienia od stosowania przepisów ustawy w przypadku zamówienia finansowanego z udziałem środków zagranicznych



przyznanych na podstawie innej niż umowa międzynarodowa. Natomiast **do 2 marca 2004 r. Prezes UZP wydał w tym zakresie 43 decyzje administracyjne** (0,55% wszystkich wydanych decyzji). W 24 przypadkach były to decyzje pozytywne, w 2 przypadkach negatywne, zaś 17 przypadkach umorzono postępowanie.

#### 7. Wpis, odmowa wpisu i skreślenie z listy organizacji zrzeszających wykonawców, którym przysługują środki odwoławcze

Spośród decyzji wydanych w 2004 r. **42 (0,54% wszystkich wydanych przez Prezesa decyzji administracyjnych) dotyczyły wpisu na listę organizacji zrzeszających wykonawców uprawnionych do składania środków odwoławczych** w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. W 37 przypadkach wnioski rozpatrzono pozytywnie, natomiast w 5 przypadkach wydano decyzje negatywne.

#### 8. Zawarcie umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu

**W ubiegłym roku wydano 51 decyzji administracyjnych dotyczących zawarcia umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu, co stanowiło 0,66% wszystkich wydanych decyzji administracyjnych. W 22 przypadkach były to decyzje negatywne, w 3 przypadkach pozytywne. Postępowanie umorzono w 26 przypadkach.**

Wskazać należy, że zgoda na zawarcie umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu wydawana jest bardzo rzadko. Wynika to przede wszystkim z szybkości postępowania odwoławczego (odwołanie rozpatrywane jest najpóźniej 15 dnia od dnia jego wniesienia), co powoduje, iż wydanie takiej zgody jest najczęściej bezprzedmiotowe. Powodem wydania decyzji odmownych był zazwyczaj brak wykazania po stronie wnioskodawcy pilnej potrzeby udzielenia zamówienia podyktowanej względami społecznymi lub gospodarczymi, której nie można było wcześniej przewidzieć i która nie wynikała z winy zamawiającego. Zamawiający, wnioskując o wydanie takiej zgody, uzasadniali najczęściej swoje wnioski bezpodstawnym, ich zdaniem, odwołaniem złożonym do Prezesa UZP, z góry zakładając, że zostanie ono oddalone lub odrzucone przez zespół arbitrów. Decyzje pozytywne wydawane były w sytuacjach wyjątkowych, gdy z analizy sprawy wynikało, że należy pilnie ze względów społecznych lub gospodarczych udzielić zamówienia publicznego, jeśli czas trwania postępowania odwoławczego mógł uniemożliwić osiągnięcie zamierzonego celu, które zamawiający chciał osiągnąć, udzielając zamówienia.

#### 9. Przeprowadzenie postępowania na zasadach szczególnych

Przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, nie przewidują kompetencji Prezesa UZP do wydawania decyzji dotyczących przeprowadzenia postępowania na zasadach szczególnych, która to kompetencja była przewidziana w poprzedniej ustawie.

**Do 2 marca 2004 r. Prezes Urzędu wydał 4 decyzje administracyjne (0,05% wszystkich wydanych przez Prezesa decyzji administracyjnych) dotyczące przeprowadzenia postępowania na zasadach szczególnych.** W 2 przypadkach były to decyzje negatywne, a w kolejnych 2 przypadkach umorzono postępowanie.

#### 10. Odstąpienie od ustawowego obowiązku żądania wniesienia zabezpieczenia

Od 2 marca 2004 r. Prezes Urzędu wydał **19 decyzji administracyjnych** (0,24% wszystkich wydanych przez Prezesa decyzji administracyjnych) dotyczących odstąpienia od ustawowego obowiązku żądania wniesienia zabezpieczenia. W 15 przypadkach były to decyzje pozytywne, w jednym przypadku była to decyzja negatywna, zaś w 3 przypadkach umorzono postępowanie.

## 11. Wpis na listę arbitrów

**376 (4,84% ogółu wydanych w 2004 r. decyzji) spośród decyzji Prezesa dotyczyło wpisu na listę arbitrów.** W 375 przypadkach były to decyzje pozytywne, a w jednym przypadku umorzono postępowanie.

## 12. Pozostałe decyzje administracyjne wydane w pierwszej instancji

Pozostałe **79 decyzji** (1% ogólnej liczby wydanych decyzji) dotyczyło sprostowania błędu pisarskiego (17 przypadków), wyjaśnienia treści decyzji (12 przypadków), zmian treści decyzji (7 przypadków) oraz przywrócenia terminu rozpatrzenia sprawy (3 decyzje).

Natomiast 40 decyzji dotyczyło wniosków o skrócenie terminu składania ofert. We wszystkich przypadkach Prezes UZP umorzył postępowanie w związku z tym, że zarówno w obecnie obowiązującej ustawie Prawo zamówień publicznych jak i w poprzedniej ustawie o zamówieniach publicznych (po nowelizacji, która weszła w życie dnia 26 października 2001 roku) nie przewidziano kompetencji Prezesa UZP do wydawania zgody w sprawie skrócenia terminu składania ofert. O skróceniu terminu decyduje sam zamawiający, z zachowaniem warunków wskazanych w ustawie.

### **Decyzje w sprawie ponownego rozpatrzenia sprawy**

Mniejsza liczba wydawanych przez Prezesa UZP decyzji spowodowała, że w 2004 r. w porównaniu z latami ubiegłymi zmniejszyła się liczba wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy (II instancja). **Do Urzędu Zamówień Publicznych w 2004 r. wpłynęły 423 takie wnioski.** Dla porównania w 2003 r. wpłynęło ich 529 wniosków, a w 2002r. – 756. Zdecydowana większość wniosków dotyczyła decyzji o odmowie zatwierdzenia trybu zamówienia z wolnej ręki, w dalszej kolejności odmowy zawarcia umowy na okres dłuższy niż 3 lata oraz w jednostkowych przypadkach - innych decyzji.

Prezes UZP wydał 205 decyzji pozytywnych w których uchylił zaskarżoną decyzję, co stanowi 48,46% wszystkich decyzji administracyjnych wydanych przez Prezesa UZP w drugiej instancji. W 181 przypadkach wydane zostały decyzje negatywne, gdzie utrzymano w mocy zaskarżoną decyzję (42,79 % wszystkich wydanych decyzji administracyjnych w drugiej instancji), natomiast w 37 przypadkach postępowanie odwoławcze umorzono (8,75% wszystkich wydanych decyzji administracyjnych w drugiej instancji).

**Należy zauważyć, że wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczyły zaledwie 5,4% spraw, orzekanych przez Prezesa Urzędu w trybie administracyjnym, z czego zmienionych zostało tylko 2,6% ogółu decyzji wydanych w pierwszej instancji. Świadczy to prawidłowym orzecznictwie administracyjnym Prezesa UZP.**

### **Skargi na decyzje Prezesa UZP**

W roku 2004, podobnie jak w latach ubiegłych, bardzo niewiele decyzji administracyjnych wydanych przez Prezesa Urzędu zostało zaskarżonych do sądów administracyjnych. W minionym roku na decyzje Prezesa UZP złożono 9 skarg, co stanowiło jedynie 0,12% ogółu wydanych decyzji administracyjnych. Z tego, do końca grudnia 2004 roku, sądy rozpatrzyły 7 skarg. W 2 przypadkach skargi oddalono, w 4 – uwzględniono, a w 1 przypadku postępowanie zostało umorzone.

Ogółem w roku 2004 odbyło się 20 rozpraw sądowych dotyczących skarg na decyzje administracyjne Prezesa Urzędu (pozostałe 13 rozpraw dotyczyło skarg sprzed roku 2004). W 6 sprawach skargi zostały oddalone, w 9 sprawach - uwzględnione, w 2 przypadkach postępowanie zostało umorzone, a w 3 sprawach skargi odrzucono.

## **b) Kontrola udzielania zamówień publicznych**

Ustawa Prawo zamówień publicznych wprowadziła istotne zmiany w zakresie uprawnień kontrolnych Prezesa UZP, w postaci nowych instrumentów kontroli postępowań o udzielenie zamówień publicznych, jakimi są: kontrola uprzednia (*ex ante*), obserwator oraz kontrola następcza (*ex post*). Zastąpiły one instytucję postępowania wyjaśniającego, uregulowaną w ograniczonym zakresie w obowiązującej poprzednio ustawie o zamówieniach publicznych. Podejmowane przez Prezesa UZP kontrole mają na celu sprawdzenie zgodności postępowania o udzielenie zamówienia z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych (kryterium legalności). Szczególny nacisk położony został na badanie legalności postępowań o największej wartości. Postępowania o wartości szacunkowej zamówienia powyżej 5.000.000 euro dla dostaw i usług oraz 10.000.000 euro dla robót budowlanych (tzw. procedura zastrzona) podlegają obowiązkowej:

- kontroli niezależnego obserwatora,
- kontroli uprzedniej Prezesa UZP.

Przepisy dotyczące instytucji obserwatora oraz obowiązkowej kontroli uprzedniej Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych weszły w życie z dniem 1 maja 2004 roku.

**W roku 2004 Prezes UZP wszczął 246 postępowań kontrolnych, w tym 90 kontroli uprzednich oraz wyznaczył 187 obserwatorów. Do końca roku zakończono 220 kontroli, w tym 63 kontrole uprzednie oraz 157 postępowań wyjaśniających i kontroli następczych.**

### **Obserwator**

Obserwatorzy są wyznaczani przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z listy arbitrów i są obecni w trakcie prac komisji przetargowej od otwarcia ofert do chwili wyboru najkorzystniejszej oferty lub unieważnienia postępowania. Rola obserwatora uczestniczącego w pracach komisji przetargowej ma charakter bierny. Nie podejmuje on żadnych czynności mogących wpłynąć na wynik i przebieg postępowania, w szczególności nie wyraża opinii dotyczących podejmowanych przez zamawiającego czynności. Celem działania obserwatora jest przede wszystkim ocena prawidłowości prac komisji przetargowej. Obserwator sporządza informację o przebiegu prac komisji i przedstawia ją Prezesowi UZP oraz kierownikowi zamawiającego.

**W okresie od 1 maja do 31 grudnia 2004 roku, obserwatorzy przekazali Prezesowi UZP informacje o przebiegu 99 postępowań.** Spostrzeżenia i uwagi obserwatorów, dotyczące przebiegu prac komisji przetargowych były bardzo pomocne w prowadzonej przez Prezesa Urzędu kontroli uprzedniej. Wyraźnie dało się też zauważyć, iż udział obserwatora dyscyplinował komisję i obligował do tego, aby działała z jak największą starannością, zgodnie z obowiązującym prawem. W efekcie prowadziło to niewątpliwie do wzrostu poszanowania przepisów prawa, a w konsekwencji zmniejszenia nieprawidłowości, przyczyniając się do efektywniejszego gospodarowania środkami publicznymi.

### **Kontrola uprzednia**

Wszczęcie kontroli uprzedniej następuje po decyzji zamawiającego o wyborze najkorzystniejszej oferty, a przed zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego. Jej celem jest zidentyfikowanie ewentualnych naruszeń jeszcze przed zaciągnięciem zobowiązania i zapobieżenie zawarciu umowy, która w świetle przepisów ustawy byłaby nieważna z mocy prawa. Jest to pierwszy tego rodzaju instrument stosowany przez organy kontrolne uprawnione do badania postępowań o zamówienie publiczne.

Po zakończeniu kontroli uprzedniej zamawiającemu dostarczana jest informacja o jej wyniku, w której wskazane są stwierdzone naruszenia ustawy oraz zalecenia pokontrolne. W zaleceniach pokontrolnych Prezes Urzędu wskazuje na powinność dokonania czynności zaniechanej lub powtórzenia czynności, która została dokonana z naruszeniem ustawy. O wykorzystaniu zaleceń kierownik zamawiającego informuje niezwłocznie Prezesa Urzędu oraz wykonawcę, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą.

**W okresie od 1 maja do 31 grudnia 2004 roku zakończono 63 kontrole postępowań objętych obligatoryjną kontrolą uprzednią, w wyniku których zamawiający dokonali wyboru ofert na łączną kwotę bliską 19 mld złotych.** Około 50% tych postępowań dotyczyło zamówień na usługi, około 40% zamówień na dostawy a tylko 10% - zamówień na roboty budowlane. Blisko 55% postępowań prowadzonych było w podstawowych trybach udzielania zamówień: przetargu nieograniczonego i ograniczonego.

Ponad połowa (ok. 55%) kontroli dotyczyła postępowań prowadzonych przez zamawiających udzielających zamówień „klasycznych”, pozostałe 45% - zamówień sektorowych, a więc zamówień udzielanych przez podmioty działające w sektorach wydobywczym, gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji.

**Tylko w 8 spośród 63 kontroli uprzednich (13%) nie stwierdzono żadnych naruszeń przepisów Prawa zamówień publicznych. W pozostałych 55 przypadkach (87%), stwierdzone zostały naruszenia ustawy. W związku z powyższym:**

- 14 kontroli (22%) zakończyło się zaleceniem unieważnienia postępowania,
- w 2 przypadkach zalecono przeprowadzenie ponownej oceny ofert,
- w 39 postępowaniach stwierdzono uchybienia formalne, które nie stanowiły rażącego naruszenia ustawy ani też nie miały wpływu na wynik postępowania, w związku z tym zalecenia pokontrolne wskazywały na konieczność ich uwzględnienia w kolejnych wszczynanych postępowaniach.

Wśród naruszeń ustawy, które skutkowały zaleceniem unieważnienia postępowania wymienić należy m.in.:

- formułowanie opisu przedmiotu zamówienia w sposób naruszający zasadę prowadzenia postępowania w sposób zapewniający uczciwą konkurencję oraz równe traktowanie wykonawców;
- formułowanie warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów oceny ofert w sposób naruszający uczciwą konkurencję lub dokonywanie zmian tych warunków / kryteriów już w toku postępowania o udzielenie zamówienia;
- niedochowanie przez zamawiającego obowiązku żądania od wykonawców wszystkich dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu (np. informacji z Krajowego Rejestru Karnego, dokumentów potwierdzających, że wykonawca posiada uprawnienie do wykonywania określonych czynności, w sytuacji gdy ustawy nakładają obowiązek posiadania takich uprawnień), a w konsekwencji brak możliwości zweryfikowania zdolności wykonawców do udziału w postępowaniu;
- zaniechanie wykluczenia wykonawcy podlegającego obligatoryjnemu wykluczeniu lub zaniechanie odrzucenia oferty podlegającej obligatoryjnemu odrzuceniu,
- udzielenie zamówienia bez uzyskania wymaganej prawem decyzji administracyjnej.

Jak wynika z uzyskanych informacji o wykorzystaniu zaleceń pokontrolnych zamawiający w zdecydowanej większości przypadków wykonywali je, także wówczas, gdy należało unieważnić postępowanie lub dokonać ponownej oceny ofert. Tylko w jednostkowych sytuacjach zamawiający nie zgodzili się z wynikami kontroli uprzedniej i nie wykonali zaleceń pokontrolnych, wskazujących na konieczność wykonania lub powtórzenia określonej czynności. Dotyczy to:

- Zarządu Inwestycji Uniwersytetu Medycznego w Łodzi, prowadzącego przetarg nieograniczony (wartość - 142.368.721 zł.) na opracowanie dokumentacji projektowej na dokończenie realizacji szpitala oraz wykonanie robót budowlano – montażowych w oparciu o wykonaną dokumentację, gdzie zalecono unieważnienie postępowania na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy,
- Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie, prowadzącej postępowanie w trybie negocjacji z ogłoszeniem (wartość - 26.500.000 zł.) na kompleksowe ubezpieczenie, gdzie zalecono unieważnienie postępowania na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy.

W pierwszym przypadku, po uzyskaniu informacji o udzieleniu zamówienia publicznego (podpisaniu umowy z wykonawcą), Prezes Urzędu Zamówień Publicznych skorzystał z przysługujących mu uprawnień i zawiadomił o stwierdzonym naruszeniu rzecznika dyscypliny finansów publicznych oraz skierował do Sądu Okręgowego w Łodzi pozew o stwierdzenie nieważności umowy w sprawie zamówienia publicznego (Sąd Okręgowy w Łodzi w maju 2005 r. stwierdził nieważność umowy). W drugim przypadku Prezes Urzędu przed podjęciem analogicznych działań wystąpił do organu nadzorującego zamawiającego tj. Ministra Infrastruktury, z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie. Do połowy czerwca br. Minister Infrastruktury, mimo ponowienia prośby, nie wypowiedział się w tej sprawie.

**Obok naruszeń przepisów ustawy, które skutkowały zaleceniem unieważnienia postępowania kontrole uprzednie wykazały, że zamawiający popełniają szereg innych błędów o charakterze proceduralnym.** Uchybienia te mają miejsce zarówno na etapie przygotowania postępowania, jak i jego prowadzenia, a także powtarzane się przez wielu zamawiających. Najczęstsze błędy dotyczą:

- braku określenia organizacji, trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków komisji przetargowej;
- braku złożenia oświadczeń odnoszących się do bezstronności osób wykonujących po stronie zamawiającego czynności w postępowaniu;
- braku publikacji ogłoszeń w czasopiśmie o zasięgu ogólnopolskim;
- katalogu żądanych dokumentów (niepełny lub wykraczający poza uprawnienia);
- treści, przekazywania oraz modyfikacji specyfikacji istotnych warunków zamówienia;
- określania form wadium.

Niezwykle istotne jest to, iż wykryte w toku kontroli uprzedniej naruszenia przepisów wynikały z przyczyn leżących po stronie zamawiającego. W żadnym z kontrolowanych postępowań nie zaistniały obiektywne okoliczności lub losowe przypadki, których wystąpienie mogłoby stanowić jakiegokolwiek usprawiedliwienie dla jego wadliwych decyzji. Przyczyny popełnianych błędów spowodowane były w niemal identycznym stopniu:

- błędnym przygotowaniem postępowania o udzielenie zamówienia (przede wszystkim wadliwie sporządzoną specyfikacją istotnych warunków zamówienia),
- wadliwymi decyzjami zamawiających, podjętymi już w trakcie prowadzenia postępowania.

Wyraźnie widoczny był także brak dostatecznej staranności oraz skutecznego nadzoru ze strony kierowników zamawiających, a także, co jest szczególnie rażące w przypadku postępowań o tak dużych wartościach, niedostateczna znajomość obowiązujących przepisów. W kilku postępowaniach, w których wskazano na konieczność ich unieważnienia, stwierdzone naruszenia wynikały przede wszystkim z próby uniknięcia konieczności unieważnienia postępowania lub jego części. Należy zauważyć, że w niektórych przypadkach wykonanie zaleceń pokontrolnych (unieważnienia postępowania lub ponownej oceny ofert) mogły stawiać zamawiającego w trudnej sytuacji związanej z brakiem możliwości udzielenia nierzadko pilnego zamówienia. Bez wątpienia nie może to jednak

stanowić usprawiedliwienia dla czynności i decyzji podejmowanych niezgodnie z obowiązującym prawem.

**Biorąc pod uwagę zarówno ilość jak i rodzaj stwierdzonych naruszeń ustawy wyniki zakończonych kontroli postępowań o największej wartości należy uznać za wysoce niepokojące.** Istotny wpływ na tę ocenę ma także fakt, iż zamawiający wiedzieli, że prowadzone przez nich postępowania podlegać będą obligatoryjnej kontroli. Można więc zasadnie przyjąć, że zarówno przygotowanie postępowania, w tym sporządzenie niezbędnych dokumentów (ogłoszenia, specyfikacja istotnych warunków zamówienia), jak i ich przeprowadzenie dokonywane było z wyjątkową starannością. W tym kontekście dziwnie nikły odsetek postępowań, co do których nie wniesiono żadnych zastrzeżeń.

Potwierdza to, iż wprowadzenie do systemu zamówień publicznych nowych instrumentów kontroli jakimi są obserwator oraz kontrola uprzednia było zasadne i celowe. W wyniku przeprowadzonych kontroli wstrzymano wydatkowanie z naruszeniem prawa ok. 500 milionów złotych. Jednocześnie uzyskano efekt edukacyjny, wyrażający się rzetelnym uwzględnianiem zaleceń pokontrolnych, co uwidoczniło się tym, że w kolejnych postępowaniach prowadzonych przez zamawiających, którzy prowadzili już postępowania objęte kontrolą uprzednią, nie stwierdzano uprzednio popełnianych naruszeń przepisów. Nie sposób jednak nie zwrócić uwagi, iż przyjęta w ustawie forma zakończenia kontroli, a w szczególności niewiążący charakter zaleceń pokontrolnych, w przypadku niektórych zamawiających okazała się niewystarczająca.

### **Kontrola następcza**

Prezes Urzędu w ramach kontroli następczej może badać prawidłowość każdego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w terminie 3 lat od jego udzielenia (zawarcia umowy). Po zakończeniu kontroli następczej zamawiający otrzymuje informację o wyniku kontroli, zawierającą wskazanie stwierdzonych naruszeń. W przypadku stwierdzenia naruszenia zasad lub trybu przy udzieleniu zamówienia publicznego, Prezes UZP zawiadamia właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych o popełnieniu czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W sytuacji, gdy stwierdzone naruszenie implikuje nieważność umowy w sprawie zamówienia publicznego, Prezes Urzędu może wystąpić do sądu o stwierdzenie jej nieważności. Ponadto, na mocy przepisów o odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, możliwe jest nałożenie na niektórych zamawiających kary pieniężnej.

Kontrola następcza Prezesa Urzędu ma charakter fakultatywny, czynności kontrolne podejmowane są przede wszystkim wskutek kierowanych do Prezesa Urzędu skarg, informacji przekazywanych przez organy władzy (posłowie, prokuratura, policja, radni) oraz informacji prasowych.

**W 2004 r. zakończonych zostało 157 postępowań wyjaśniających, prowadzonych na podstawie ustawy o zamówieniach publicznych oraz kontroli następczych, prowadzonych na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych.** W ponad 40% przypadków nie stwierdzono naruszeń ustawy lub stwierdzono, że wniosek o wszczęcie kontroli dotyczy postępowania, w którym nie występuje obowiązek stosowania jej przepisów. W 60% przeprowadzonych postępowaniach stwierdzono naruszenia przepisów ustawy, z czego w 44% przypadków Prezes Urzędu skierował do zamawiających pouczenia, w pozostałych 16% przypadków stwierdzone naruszenia stanowiły jednocześnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o czym Prezes UZP zawiadomił właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych.

Zdecydowana większość zawiadomień o stwierdzeniu popełnienia czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych zawierała zarzut dopuszczenia do oceny ofert

podlegających obligatoryjnemu odrzuceniu. Oferty składane przez wykonawców w tych postępowaniach były sprzeczne z ustawą lub ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia. Ponadto zamawiający nie stosowali się do obowiązku unieważnienia postępowania w sytuacji, gdy ustawa przewiduje obowiązek podjęcia takiej decyzji. Kolejnym naruszeniem wskazywanym w zawiadomieniach było naruszenie zakazu określania przedmiotu zamówienia i warunków udziału w postępowaniu w sposób, który utrudnia uczciwą konkurencję.

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych, po zbadaniu zarzutów przedstawionych przez Prezesa Urzędu jest uprawniony do wniesienia do Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wniosku o ukaranie osób odpowiedzialnych za naruszenia. **W roku 2004 spośród 25 kontroli zakończonych skierowaniem zawiadomienia o stwierdzonym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, wniosek o ukaranie został wniesiony w 19 sprawach (w 6 sprawach rzecznik dyscypliny odmówił jego wniesienia.)**

### 3. Rada Zamówień Publicznych

W związku z końcem obowiązywania poprzedniej ustawy o zamówieniach publicznych zakończyło swoją działalność powołane na jej mocy Kolegium Urzędu Zamówień Publicznych. W lutym 2004 r. odbyło się ostatnie posiedzenie Kolegium.

W obecnym składzie Rada liczy 14 członków powołanych przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 15 lipca 2004 r. spośród kandydatów zgłoszonych m. innymi przez kluby parlamentarne, ogólnokrajowe organizacje samorządu terytorialnego oraz ogólnokrajowe organizacje przedsiębiorców. Członkowie Rady reprezentują samorząd terytorialny, Krajową Izbę Gospodarczą, Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych, Krajową Radę Radców Prawnych, Business Center Club oraz Fundację Batorego. Posiadana przez nich wiedza oraz autorytet są gwarantem prawidłowej realizacji zadań Rady, do których należą:

- wyrażanie opinii w szczególnie istotnych sprawach dla systemu przedstawionych jej przez Prezesa Urzędu,
- opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących zamówień,
- opiniowanie rocznych sprawozdań Prezesa Urzędu o funkcjonowaniu systemu zamówień,
- ustalanie zasad etyki zawodowej osób wykonujących określone w ustawie zadania w systemie zamówień.

W roku 2004 odbyło się 1 posiedzenie Kolegium i 3 posiedzenia Rady Zamówień Publicznych, na których omawiano m.in.: założenia procedury akredytacji podmiotów prowadzących badanie procedur udzielania zamówień sektorowych, kierunki zmian ustawy Prawo zamówień publicznych w związku z implementacją nowych dyrektyw Unii Europejskiej, założenia do wstępnego projektu nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych oraz wstępną analizę wyników kontroli uprzedniej postępowań o największej wartości. Rada przyjęła także Zasady Etyki Arbitra dla osób wpisanych na prowadzoną przez Prezesa Urzędu zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych nową listę arbitrów. Prezes Urzędu przedstawił Radzie Sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2003 r., Statut UZP nadany przez Prezesa Rady Ministrów oraz Regulamin organizacyjny UZP.

### 4. Arbitrzy

Przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych wprowadziły dość istotne zmiany w zakresie funkcjonowania listy arbitrów, orzekających w sprawie odwołań wnoszonych do Prezesa UZP. Zasadniczą zmianę stanowi wprowadzenie kadencyjności arbitrów oraz nowy

sposób powoływania składu zespołu arbitrów właściwego do rozpoznania odwołania. Nowe przepisy przewidywały, że dotychczasowa lista arbitrów, funkcjonująca od 1995 r. (publikacja w Biuletynie Zamówień Publicznych Nr 10 z dnia 29 stycznia 1996 r.), traci swoją moc po upływie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy Prawo zamówień publicznych.

Początkowo poprzednia lista arbitrów obejmowała 649 osób. Do końca okresu jej obowiązywania skreślono 23 osoby, z czego 3 na własny wniosek, 3 z powodu uchybienia obowiązków arbitra, a pozostałe z powodu śmierci. Wśród osób z dotychczasowej listy najwięcej miało wykształcenie prawnicze - 190 osób oraz budowlane – 155 osób. Z wykształceniem ekonomicznym na liście znajdowało się 98 osób. Pozostałe grupy, biorąc pod uwagę wykształcenie, stanowiły nieco ponad 30% ogółu arbitrów.

W związku z utratą mocy obowiązującej listy arbitrów z dniem 3 września 2004 r. stało się konieczne przeprowadzenie naboru na nową listę arbitrów. Regulacje w tym zakresie zostały określone w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie trybu wpisu na listę arbitrów, sposobu powoływania komisji egzaminacyjnej i przeprowadzania egzaminu oraz zakresu egzaminu (Dz. U. Nr 98, poz. 997).

Wskazane przepisy określiły, że podstawą do wpisu na listę arbitrów jest pozytywny wynik pisemnego egzaminu ze znajomości przepisów związanych z udzielaniem zamówień publicznych przed komisją egzaminacyjną powołaną przez Prezesa UZP. Przyjęte zostało również, że kadencja arbitra trwa 6 lat, z tym że część osób, które uzyskały pozytywny wynik w trakcie postępowania kwalifikacyjnego w trakcie pierwszego naboru na listę arbitrów, wpisanych zostanie na trzyletnią kadencję.

Nabór kandydatów na arbitrów rozpoczął się w dniu 10 maja 2004 r., w którym opublikowane zostało ogłoszenie o naborze w Biuletynie Zamówień Publicznych. Zgodnie z ogłoszeniem, zgłoszenia kandydatów na arbitrów można było wnieść do dnia 9 czerwca 2004 r. Prawo zgłoszenia kandydatów na arbitrów przysługiwało:

- Prezesowi UZP,
- ministrom, kierownikom urzędów centralnych i wojewodom,
- organizacjom zrzeszającym wykonawców wpisanych na prowadzoną przez Prezesa UZP listę organizacji uprawnionych do wnoszenia środków ochrony prawnej,
- ogólnokrajowym organizacjom samorządu terytorialnego,
- regionalnym izbom obrachunkowym,
- okręgowym izbom radców prawnych,
- okręgowym radom adwokackim.

Fakt dopuszczenia możliwości zgłaszania kandydatów na arbitrów przez podmioty niezależne od Prezesa UZP oraz jasne i jednoznaczne warunki dopuszczenia do udziału w egzaminie stanowią gwarancję pełnego obiektywizmu w procesie ubiegania się o wpis na listę.

W wyznaczonym terminie złożonych zostało 875 zgłoszeń. W dniu 15 czerwca 2004r. Prezes UZP powołał komisję egzaminacyjną dla przeprowadzenia egzaminu na arbitrów. Składała się ona z osób niezależnych od Prezesa UZP: arbitrów z dotychczasowej listy arbitrów którzy nie ubiegali się o ponowny wpis (w tym sędziego Sądu Najwyższego w stanie spoczynku) oraz sędziów Wojewódzkich Sądów Administracyjnych. Wszyscy członkowie Komisji byli specjalistami w określonych dziedzinach prawa oraz innych zagadnień związanych z udzielaniem zamówień publicznych.

Przepisami przywołanego rozporządzenia Rady Ministrów określony został zakres zagadnień, jakie powinien obejmować egzamin na arbitra oraz ilość pytań. Pytania



egzaminacyjne zostały ułożone przez ekspertów z poszczególnych dziedzin prawa, a ich ostatecznego wyboru dokonała komisja egzaminacyjna. Egzamin miał formę testu wyboru i składał się ze 100 pytań. Odbył się w dniu 10 lipca 2004 r. w Warszawie. Przystąpiło do niego 719 osób.

Limit osób, które zostały wpisane na listę arbitrów, został ustalony przez Prezesa UZP w ogłoszeniu o naborze UZP zgodnie z art. 174 ustawy Prawo zamówień publicznych. Ustalenie to zostało poprzedzone analizą funkcjonowania dotychczasowej listy arbitrów z której wynikało, że liczba rozpatrywanych odwołań oraz jej przewidywany wzrost w ciągu 3 lat wymagają wpisania na listę arbitrów 350 osób.

**Ukształtowana w efekcie egzaminu lista arbitrów została opublikowana w Biuletynie Zamówień Publicznych z dnia 21 października 2004 r. (BZP Nr 186, poz. 51698). Opublikowana lista liczyła 363 osoby, z czego 129 osób stanowili arbitrzy z dotychczasowej listy arbitrów, a 234 - osoby nieobecne na poprzedniej liście. Na kadencję 6 letnią zostały wpisane 202 osoby, natomiast na kadencję trzyletnią - 157 osób.**

Uroczyste ślubowanie arbitrów odbyło się w dniu 30 sierpnia 2004 r. w Sali Kolumnowej Sejmu.

Obok sposobu kształtowania listy arbitrów ważną zmianę stanowi regulacja o komputerowym losowaniu zespołu arbitrów. Uniezależnia ona wskazanie konkretnej osoby do rozpoznania konkretnej sprawy odwoławczej od stron postępowania odwoławczego oraz od Prezesa UZP. Mechanizm losowania arbitrów został wprowadzony do systemu odwoławczego w 2003 r., tzn. jeszcze przed wejściem życie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w odniesieniu do dotychczasowej listy arbitrów. Prezes UZP, któremu na mocy nowelizacji przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przyznano w 2003 r. uprawnienie do wyznaczania arbitrów do rozpoznania odwołania, podjął decyzję o wprowadzeniu losowego wyboru trzech arbitrów do składu zespołu orzekającego. Powyższy mechanizm został usankcjonowany Zarządzeniem Nr 68 Prezesa UZP z dnia 7 listopada 2003 r. w sprawie rejestracji odwołań od rozstrzygnięcia lub braku rozpatrzenia protestu, wnoszonych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz zasad wyznaczania zespołów arbitrów do ich rozpatrywania. Na podstawie regulacji Zarządzenia lista arbitrów funkcjonująca od 1995 r. została podzielona na 5 grup specjalistycznych, z uwzględnieniem posiadanego przez arbitrów wykształcenia, tytułu naukowego, kwalifikacji zawodowych i miejsca pracy. Stan taki utrzymał się do dnia 2 września 2004 r., kiedy zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych dotychczasowa lista arbitrów przestała obowiązywać.

Zarządzeniem Nr 74 Prezesa UZP z dnia 2 września 2003 r. w sprawie szczegółowego przeprowadzania losowania arbitrów do składu orzekającego zespołów arbitrów rozpatrujących odwołania wnoszone do Prezesa UZP utrzymywało dotychczasowe zasady losowania z tym, że ustalało podział nowej listy na trzy grupy, uwzględniane każdorazowo podczas losowania zespołu trzech arbitrów rozstrzygających odwołanie.

## **5. Działalność Urzędu Zamówień Publicznych**

### **a) Programy realizowane przez Urząd**

Wejściu w życie ustawy Prawo zamówień publicznych towarzyszył szereg przedsięwzięć o charakterze edukacyjno – informacyjnym, prowadzonych przez Urząd Zamówień Publicznych z wykorzystaniem różnorodnych form działania. Koncentrowały się one w trzech obszarach: szkoleń, publikacji oraz współpracy z mediami. W roku 2004 UZP kontynuował realizację rozpoczętych w latach poprzednich projektów finansowanych ze

środków pomocowych Phare, jak również realizację wieloletnich programów strategicznych dotyczących dziedziny zamówień publicznych.

#### Program działań edukacyjno – informacyjnych w zakresie zamówień publicznych na lata 2003 – 2005

W grudniu 2002 roku przyjęty został przez Prezesa UZP długofalowy program o charakterze edukacyjno – informacyjnym skierowany do uczestników systemu zamówień publicznych. Ma on na celu upowszechnienie wiedzy o zamówieniach publicznych, wsparcie zamawiających i wykonawców, zwiększenie udziału przedsiębiorców w rynku, a także zapobieganie nadużyciom w tej sferze. W ramach realizacji tego programu w roku 2004 przedsięwzięto m.in.:

- Działania mające na celu podniesienie wiedzy przedsiębiorców z zakresu znajomości procedur zamówień publicznych. Zadanie to jest realizowane poprzez przeprowadzanie szkoleń skierowanych do przedsiębiorców zobowiązanych do stosowania procedur zamówień publicznych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Najważniejsze spośród ok. 50 szkoleń przeprowadzonych w roku ubiegłym to:
  - Konferencja międzynarodowa z udziałem prelegentów zagranicznych oraz przedsiębiorców z całej Polski „Europejskie rynki zamówień publicznych szansą dla polskich przedsiębiorców”,
  - Cykl szkoleń dla izb branżowych (m. inn. Izby Projektowania Budowlanego, Izby Komunikacji Miejskiej).
- Działania zmierzające do podniesienia poziomu wiedzy dotyczącej zamówień publicznych wśród zamawiających. W ramach realizacji tego zadania Urząd przeprowadził szereg konferencji i szkoleń, które posłużyły upowszechnianiu dobrych wzorów postępowania. Spośród przeszło 40 przedsięwzięć szkoleniowych adresowanych do zamawiających warto wymienić:
  - cykl konferencji regionalnych przeprowadzanych we współpracy z Regionalnymi Izbami Obrachunkowymi przeznaczonych dla samorządów lokalnych,
  - konferencje adresowane do instytucji i urzędów szczebla centralnego i lokalnego,
  - szkolenia dla Polskiego Radia i Telewizji Polskiej,
  - spotkania z przedstawicielami środowiska akademickiego.

**Ogółem w roku 2004 Urząd Zamówień Publicznych zorganizował, współorganizował lub wydelegował prelegentów do udziału w przeszło dziewięćdziesięciu konferencjach, seminariach i szkoleniach.** Wśród uczestników szkoleń znaleźli się przede wszystkim przedstawiciele administracji centralnej i samorządowej, pracownicy Regionalnych Izb Obrachunkowych, arbitrzy, przedstawiciele środowiska akademickiego, przedsiębiorcy, oraz przedstawiciele innych podmiotów, które występowały o przeprowadzenie szkolenia do Prezesa UZP.

Urząd Zamówień Publicznych kontynuował w roku 2004 publikowanie kolejnych numerów zeszytów orzeczniczych (zeszyt nr 3 i 4), zawierających zbiór orzeczeń zespołu arbitrów. Publikacja ta jest źródłem informacji o wykładni prawa dotyczącego zamówień publicznych dokonywanej przez arbitry rozstrzygających spory z zakresu zamówień.

#### Program wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw

Jest to program przyjęty w roku 2002 przez Ministra Gospodarki i Pracy oraz Prezesa UZP. W ramach jego realizacji w roku 2004 przygotowano i przeprowadzono we współpracy

z PARP cykl 12 konferencji regionalnych pod nazwą *Zamówienia publiczne dla przedsiębiorczych*, adresowanych do wykonawców, które poświęcone były przedstawieniu najważniejszych zmian w systemie zamówień publicznych oraz omówieniu zagadnień sprawiających największą trudność wykonawcom w praktyce stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Jak wskazuje wysoka frekwencja – średnio przeszło 100 uczestników w każdej z konferencji – cieszyły się one znacznym zainteresowaniem.

Kolejnym przedsięwzięciem, adresowana przede wszystkim do przedsiębiorców - uczestników systemu zamówień publicznych, była seria szkoleń przeprowadzonych przez doradców, którzy przygotowali projekty wzorcowej dokumentacji przetargowej w projekcie Banku Światowego.

Z myślą o przybliżeniu przedsiębiorcom, przede wszystkim msp, praktycznej wiedzy o procedurach zamówień publicznych oraz o pozostających do dyspozycji przedsiębiorców instrumentach ochrony swoich interesów podczas starań o uzyskanie zamówień publicznych zaprojektowane zostały, opracowane i wydane w ramach projektu finansowanego ze środków *counterpart funds* poradniki dla wykonawców.

#### Projekt realizowany w ramach środków *counterpart funds* (CPF) - Przygotowanie wykonawców i zamawiających do funkcjonowania na rynku zamówień publicznych po akcesji Polski do Unii Europejskiej oraz wydatkowania środków funduszy strukturalnych i funduszu spójności

Wśród działań wydawniczych podjętych przez Urząd w związku z wejściem w życie ustawy Prawo zamówień publicznych wymienić należy przede wszystkim opracowanie i wydanie oficjalnego komentarza do ustawy Prawo zamówień publicznych pod redakcją Prezesa UZP. Dzięki zakrojonej na szeroką skalę dystrybucji komentarz (nieodpłatnie) trafił do licznego grona uczestników systemu zamówień publicznych, m.in. został przesłany do wszystkich gmin i powiatów. Ponadto w ramach tego samego projektu Urząd wydał serię poradników przygotowanych w oparciu o przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. Składają się na nią:

- Poradnik dla wykonawców w zakresie ubiegania się o zamówienia na usługi i dostawy,
- Poradnik dla wykonawców w zakresie ubiegania się o zamówienia na roboty budowlane,
- Poradnik dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych,
- Poradnik dla koncesjonariuszy,
- Poradnik - Środki ochrony prawnej.

#### Projekt Banku Światowego – opracowanie wzorcowej dokumentacji przetargowej

Pod koniec 2001 roku Urząd Zamówień Publicznych wystąpił z wnioskiem o grant z Funduszu Rozwoju Instytucjonalnego, który został zaakceptowany przez Bank Światowy na początku 2002 roku. Umowa grantu między Rzeczpospolitą Polską a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju na przygotowanie dokumentacji, opiewająca na sumę 150.000 USD, została podpisana w dniu 24 maja 2002 roku. W ramach projektu przewidziano następujące działania:

- opracowanie wzorcowej dokumentacji postępowania: wzorcowych dokumentów wstępnej kwalifikacji, wzorcowych dokumentów przetargowych oraz wzorów umów oddzielnie dla dostaw, usług i robót budowlanych;
- opracowanie przewodnika dotyczącego stosowania ww. dokumentów, określającego zasady i wskazówki, co do sposobu stosowania wzorcowych dokumentów;
- upowszechnianie wzorcowej dokumentacji m. in. poprzez prowadzenie szkoleń z zakresu jej użytkowania wśród instytucji zamawiających oraz wykonawców.

Zgodnie z powyższym wzorcowe dokumenty oparte na rozwiązaniach zawartych w ustawie Prawo zamówień publicznych zostały opracowane przez doradców uczestniczących w projekcie w trzecim kwartale 2004r. Do końca roku 2004 zakończona została ich ostateczna weryfikacja przez Konsultanta Indywidualnego.

#### Projekt Phare 2001 „System zamówień publicznych”

**W roku 2004 Urząd Zamówień Publicznych zakończył realizację projektu „System zamówień publicznych” (PL0102.08) finansowanego ze środków pomocowych w ramach programu PHARE 2001.** Na projekt ten złożyły się trzy odrębne kontrakty:

**Kontrakt 1** – umowa współpracy bliźniaczej – realizowany przez UZP i włoskie Ministerstwo Polityk Wspólnotowych miał na celu m.in. przekazanie przez stronę włoską doświadczeń z zakresu zamówień elektronicznych oraz opracowanie koncepcji przyszłego systemu zamówień elektronicznych w Polsce. Działania realizowane w ramach twinningu objęły doradztwo włoskich ekspertów, organizację szkoleń i seminariów, przygotowanie publikacji (dot. m.in. problematyki zamówień elektronicznych oraz kwestii nomenklatur stosowanych w zamówieniach publicznych – CPV), a także przygotowanie polskiego interfejsu do systemu SIMAP (obsługującego publikację w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej).

**Kontrakt 2** – umowa pomocy technicznej – realizowana przez ComputerLand S.A., wykonawcę wyłonionego w drodze procedury przetargowej Phare, obejmował opracowanie systemu informatycznego wspomagającego zamawiających w przeprowadzaniu postępowań przetargowych. Przygotowane oprogramowanie obejmuje pełen cykl postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i umożliwia realizację drogą elektroniczną czynności wymaganych przepisami ustawy, np. publikowanie ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych, składanie wniosków do Prezesa UZP, wymianę informacji między nabywcą i dostawcą (m.in. przesyłanie specyfikacji i innych dokumentów przetargowych) itp. Projekt objął również stworzenie ogólnie dostępnego portalu internetowego umożliwiającego m.in. przeprowadzanie aukcji elektronicznych zgodnie z wymogami ustawy Prawo zamówień publicznych. Po zakończeniu realizacji projektu UZP przystąpił do fazy wdrożeniowej. Obecnie uczestniczy w niej grupa 18 tzw. jednostek pilotażowych – zamawiających różnego szczebla (wybrane ministerstwa, urzędy wojewódzkie, powiaty, gminy i inne). Po zakończeniu fazy pilotażowej oprogramowanie zostanie udostępnione bezpłatnie wszystkim zainteresowanym.

**Kontrakt 3** – umowa inwestycyjna – objęła dostawę niezbędnego sprzętu komputerowego dla UZP oraz 18 jednostek pilotażowych uczestniczących w projekcie.

#### Projekt Phare 2002 „Zwiększenie znajomości procedur zamówień publicznych”

W ramach programu Phare 2002 realizowany jest projekt „Zwiększenie znajomości procedur zamówień publicznych” (PL 2002/000-580.02.03). Jego celem jest zwiększenie znajomości procedur zamówień publicznych, a w efekcie podniesienie poziomu gospodarowania środkami publicznymi. Ma dostarczyć uczestnikom szkoleń oraz adresatom publikacji ugruntowaną wiedzę z zakresu polskiego systemu zamówień publicznych, przepisów UE oraz specyfiki zamówień publicznych w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Projekt jest adresowany zarówno do zamawiających, jak i wykonawców. Jego całkowity budżet wynosi 1,5 mln euro.

W ramach realizacji projektu przewidziana została:

- organizacja 180 dwudniowych szkoleń na terenie całej Polski, w których weźmie udział do 5 400 uczestników

- opracowanie specjalistycznych publikacji, przewodników i informatorów (przewodnik „krok po kroku” po procedurach zamówień publicznych, podręcznik na temat środków ochrony prawnej, broszury popularyzujące tematykę zamówień publicznych oraz publikacje na temat zamówień publicznych w Unii Europejskiej)

**W drugiej połowie 2004 roku przeprowadzona została procedura przetargowa, w wyniku której wyłonione zostało konsorcjum – Wykonawca projektu, z którym 30 listopada tegoż roku zawarto umowę.** Zakończenie działań przewidzianych w projekcie nastąpić ma – zgodnie z harmonogramem – do końca III kwartału 2005 roku.

#### Projekt Phare 2003 „Doskonalenie praktyki i mechanizmów kontrolnych dotyczących zamówień publicznych”

W wyniku podpisania 16 lipca 2003 r. Memorandum Finansowego Urząd Zamówień Publicznych został objęty programem Phare 2003. Realizowany w jego ramach projekt „Doskonalenie praktyki i mechanizmów kontrolnych dotyczących zamówień publicznych” służyć będzie w głównej mierze popularyzacji dobrych praktyk związanych z procedurami udzielania zamówień publicznych, doskonaleniu mechanizmów kontroli, a także dalszej edukacji ekspertów zajmujących się doradztwem i szkoleniem w zakresie zamówień publicznych oraz podmiotów zajmujących się szeroko pojętą kontrolą procedur udzielania zamówień. W ramach projektu planowana jest realizacja następujących działań:

- przeprowadzenie 80 dwudniowych szkoleń na terenie całej Polski na temat praktyk udzielania zamówień publicznych oraz mechanizmów kontroli zawartych w systemie zamówień publicznych,
- wydanie i rozpowszechnienie publikacji zawierającej wzorcowe dokumenty oraz poradników dla wykonawców ubiegających się o zamówienia na rynku polskim i rynkach krajów członkowskich UE,
- wydanie i dystrybucja analiz dotyczących wyroków zespołu arbitrów, Sądów Okręgowych i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a także informatorów poświęconych aktualizacji polskich i europejskich przepisów dotyczących zamówień publicznych.

Całkowity budżet projektu przewidziany w Memorandum Finansowym wynosi około miliona euro. W związku z zaplanowanym na początek 2005 roku wdrożeniem zdecentralizowanego systemu implementacji projektów przedakcesyjnych (EDIS) postępowania przetargowe na poszczególne komponenty projektu prowadzone będą w oparciu o procedury zawarte w ustawie Prawo zamówień publicznych. Z końcem 2004 roku realizacja projektu znajdowała się w fazie przygotowywania dokumentacji przetargowych odpowiadających wymogom EDIS. Ramy czasowe przewidziane na realizację projektu sięgają końca 2006 roku.

#### Seminaria dla arbitrów z listy Prezesa UZP

W roku 2004 Urząd Zamówień Publicznych realizował zadanie systematycznego podnoszenia poziomu wiedzy arbitrów wpisanych na listę prowadzoną przez Prezesa UZP. Przyjęto zasadę organizowania cyklicznych spotkań z arbitrami, służących przede wszystkim analizie orzecznictwa zespołów arbitrów i sądów okręgowych orzekających w sprawach skarg na orzeczenia zespołów arbitrów. W 2004 r. seminaria dla arbitrów odbywały się w dwóch cyklach: wakacyjnym dla wszystkich arbitrów oraz zimowym dla przewodniczących zespołów arbitrów (w sumie zorganizowano 10 kilkudniowych seminariów).

## **b) Współpraca międzynarodowa**

**W roku 2004 przedstawiciele UZP uczestniczyli w trzech posiedzeniach Komitetu Doradczego ds. zamówień publicznych działającego przy Komisji Europejskiej.** Komitet Doradczy jest ciałem opiniodawczym w stosunku do inicjatyw podejmowanych przez Komisję Europejską oraz forum koordynacji działań państw członkowskich UE w dziedzinie zamówień publicznych. Posiedzenia Komitetu Doradczego uzupełniają spotkania Grupy Roboczej ds. Statystyki oraz Grupy Roboczej ds. zamówień elektronicznych.

Przedstawiciele UZP uczestniczyli ponadto w najważniejszych inicjatywach międzynarodowych służących rozwojowi współpracy i wymianie doświadczeń w dziedzinie zamówień publicznych, takich jak *Public Procurement Network* oraz *EU Public Procurement Learning Lab*, skupiających państwa członkowskie UE i EOG oraz kraje kandydujące. Inicjatywy te stanowią uzupełnienie dla działań realizowanych w ramach Komitetu Doradczego ds. zamówień publicznych.

Międzynarodowa współpraca dwustronna Urzędu koncentrowała się na działaniach realizowanych z włoskim Ministerstwem Polityk Wspólnotowych w ramach projektu Phare 2001 „System zamówień publicznych”. Ponadto:

- we współpracy z fińskim Ministerstwem Handlu i Przemysłu zorganizowana została konferencja poświęcona fińskim doświadczeniom z zakresu zamówień publicznych (16 stycznia 2004),
- Urząd przyjął delegację Ministerstwa Finansów i Skarbu oraz Agencji ds. Zamówień Publicznych Bośni i Hercegowiny (13-14 września),
- Urząd przyjął delegację Komisji ds. Zamówień Publicznych i Rezerw Materiałowych Republiki Kirgizji (4-6 października 2004).

Urząd Zamówień Publicznych był również organizatorem konferencji międzynarodowej z udziałem prelegentów zagranicznych oraz przedsiębiorców z całej Polski „Europejskie rynki zamówień publicznych szansą dla polskich przedsiębiorców”. W trakcie konferencji omówiono m.in. zagadnienia wpływu integracji Polski z UE na krajowy system zamówień publicznych, a także możliwości związane z uzyskaniem dostępu do rynku wspólnotowego. Konferencja odbyła się 30 czerwca 2004r. i uczestniczyło w niej ok. 250 osób.

Istotne znaczenie miały prowadzone w roku ubiegłym konsultacje z Komisją Europejską, dotyczące uwag wobec niektórych postanowień ustawy Prawo zamówień publicznych. Stanowisko Polski uzgodnione między UZP, UKIE oraz Ministerstwem Gospodarki i Pracy po przyjęciu przez KERM w grudniu 2004 r. zostało przekazane Komisji Europejskiej. UZP zadeklarował również - w przypadku uznania przez Komisję Europejską za niedostateczne wyjaśnień zawartych w polskim stanowisku - uwzględnienie niektórych zastrzeżeń KE w trakcie nowelizacji ustawy Pzp, wynikającej z konieczności wdrożenia najnowszych dyrektyw dot. zamówień publicznych przyjętych w kwietniu 2004 r. (dyrektywy 2004/17/WE oraz 2004/18/WE).

## II. RYNEK ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

### 1. Charakterystyka rynku zamówień publicznych

#### a) Wielkość rynku

Podobnie jak w latach ubiegłych precyzyjne określenie wielkości rynku zamówień publicznych jest utrudnione z uwagi na brak pełnych danych statystycznych. Głównym źródłem wiedzy w tym zakresie są nadal ogłoszenia publikowane w BZP, a także, od roku bieżącego – roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach przekazywane przez zamawiających zobowiązanych do stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych. Po części informacji uzupełniających dostarczają niektóre dane publikowane przez GUS oraz Ministerstwo Finansów.

W roku 2004 w Biuletynie Zamówień Publicznych zamieszczono 28.280 ogłoszeń o udzieleniu zamówienia. Szacunki oparte o treść tych ogłoszeń pozwalają na określenie sumy zakontraktowanych kwot. **Kształtują się one na poziomie około 38,5 mld zł. Dla porównania wartość zamówień publicznych ogłoszonych w BZP w roku 2003 oszacowano na ok. 37 mld zł.** Jednocześnie liczba ogłoszeń o udzieleniu zamówienia w roku ubiegłym była prawie 1,5 razy mniejsza od liczby ogłoszeń z roku 2003 (41.762). Wynika to przede wszystkim ze zniesienia obowiązku przekazywania przez zamawiających ogłoszeń o unieważnieniu postępowania. W latach postępowania unieważniane ubiegłych stanowiły 23 – 25% ogólnej liczby postępowań zakończonych. Kolejną przyczyną wiąże się z podwyższeniem ustawowego progu, powyżej którego istnieje obowiązek przekazywania ogłoszeń Prezesowi UZP – z 30.000 na 60.000 euro.

Zamawiający zobowiązani do stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych przekazali Prezesowi UZP ponad 11 tys. rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach. Uzyskane dane pozwalają m.in. na przybliżone oszacowanie wartości części rynku dotyczącej zamówień objętych zakresem ustawy, ale nie objętych obowiązkiem publikacji ogłoszeń w BZP, tzn. zamówień o wartości między 6.000 a 60.000 euro. Wykazana przez zamawiających w rocznych sprawozdaniach wartość tej części rynku zamówień publicznych za rok 2004 wyniosła ponad **9 mld zł**.

**Biorąc pod uwagę powyższe dane, łączna szacunkowa wartość rynku zamówień publicznych w roku 2004 wynosiła ok. 48 mld zł.** Można jednak z dużym prawdopodobieństwem założyć, że szacunki te są niepełne, przede wszystkim z uwagi na to, że część zamawiających nie przesłała rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych. Najprawdopodobniej także niektórzy zamawiający nie dopełnili obowiązku publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia.

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, iż na wydatki publiczne w roku 2003<sup>1</sup> składały się:

- wydatki bieżące jednostek budżetowych budżetu państwa na zakup materiałów i usług – 10.497,0 mln zł;
- wydatki zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i ze środków specjalnych jednostek budżetowych na materiały i usługi – 1.681,2 mln zł;
- zakup materiałów i usług z budżetów jednostek samorządu terytorialnego – 15.957,5 mln zł;
- wydatki inwestycyjne z budżetów jednostek samorządu terytorialnego – 12.305,8 mln zł.

---

<sup>1</sup> Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2004, GUS

Łącznie wydatki te wyniosły **40,441 mld zł** i, jak można przypuszczać, w większości dokonywane były w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych. Kwota ta nie odzwierciedla jednak w pełni wielkości rynku zamówień publicznych, bowiem dotyczy wyłącznie sektora finansów publicznych. Od 2002 roku system zamówień publicznych obejmuje również sektor użyteczności publicznej, czyli podmioty prywatne, zajmujące się tworzeniem sieci, transportem i dystrybucją wody pitnej, energii elektrycznej i ciepłej, gazu, obsługą sieci w transporcie kolejowym (w tym kolei linowych) i tramwajowym, trolejbusowym, autobusowym, obsługą i udostępnianiem sieci telekomunikacyjnej, a także podmioty, zajmujące się poszukiwaniem lub wydobywaniem gazu ziemnego, ropy, węgla i innych paliw oraz zarządzaniem i udostępnianiem przewoźnikom lotnisk, portów morskich i śródlądowych. Z reguły dysponują one dużymi budżetami, z których znaczną część wydatkują w trybie Prawa zamówień publicznych. Niestety, nie ma żadnych instrumentów, które pozwoliłyby zweryfikować dane w tym obszarze, wynikające z ogłoszeń publikowanych w BZP.

### **b) Zamawiający i wykonawcy**

Uczestnikami rynku zamówień publicznych są z jednej strony zamawiający, czyli podmioty zobowiązane do stosowania procedur udzielania zamówień publicznych przy zakupie usług, dostaw lub robót budowlanych, z drugiej strony wykonawcy, tj. podmioty ubiegające się o udzielenie zamówienia publicznego.

Wraz ze zmianami prawa dotyczącego zamówień publicznych katalog podmiotów zobowiązanych do jego stosowania jest coraz szerszy. Zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych, podmiotami zobowiązanymi do stosowania procedur udzielania zamówień publicznych są organy państwowe, samorządowe, podmioty prawa publicznego lub stowarzyszenia złożone z jednego lub większej liczby takich organów lub tzw. podmiotów prawa publicznego. Tak, więc do stosowania ustawy zobowiązane są:

- jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych,
- niebędące jednostkami sektora finansów publicznych państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej,
- osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspakajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego,
- podmioty prowadzące działalność w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji,
- inne niż wskazane powyżej podmioty, jeżeli ponad 50% wartości udzielanego przez nie zamówienia publicznego finansowane jest ze środków publicznych lub przez jednostki sektora finansów publicznych, nieposiadające osobowości prawnej państwowe jednostki organizacyjne nie będące jednostkami sektora finansów publicznych bądź osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, nie mających charakteru przemysłowego ani handlowego.

**Na podstawie danych uzyskanych z BZP można stwierdzić, że największą grupę zamawiających stanowiła w roku 2004 administracja samorządowa na szczeblu gminy/miasta (30% ogólnej liczby wszczętych postępowań) oraz administracja centralna (25%). Kolejne miejsca przypadają służbie zdrowia (13%), administracji samorządowej szczebla powiatowego (5%) oraz szkołom wyższym (5%).**

Wykonawcą może być każda osoba fizyczna, prawna bądź jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Liczba potencjalnych oferentów jest więc otwarta, praktyka pokazuje jednak, iż zdecydowana większość zamówień jest możliwa do wykonania jedynie przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Szacunki GUS wskazują, że przedsiębiorstw aktywnych tj. rzeczywiście prowadzących działalność gospodarczą jest ok.



1.657 tys. spośród 3.581 tys. zarejestrowanych.<sup>2</sup> Nie da się jednakże ustalić ile spośród nich aktywnie uczestniczy w rynku zamówień publicznych.

### c) Struktura rynku

**Podobnie jak w latach poprzednich, w roku 2004 na rynku zamówień publicznych dominowały roboty budowlane.** W stosunku do roku poprzedniego, przy niewielkim spadku ilości ogłaszanych postępowań (o blisko 3 %), wzrosła nieco ich ogólna wartość (o 3 %). Ogólna wartość robót budowlanych stanowiła 50% kwoty 38,5 mld zł udzielonych zamówień, natomiast spośród 31.152 wszczętych postępowań o zamówienie publiczne ogłoszonych w BZP 39% dotyczyło robót budowlanych. Najczęstszym zamawiającym roboty budowlane była, podobnie jak w roku poprzednim, administracja gminna i miejska – w 59% przypadków ogólnej liczby realizowanych zamówień.

**Zamówienia na dostawy stanowiły ok. 29% ogólnej kwoty udzielonych zamówień.** Odsetek ten zmalał o 5 pkt % w porównaniu do roku poprzedniego. Dostawy stanowiły 38% ogólnej liczby postępowań wszczętych w roku 2004, tj. o 2 pkt % więcej niż w roku poprzednim. Najczęściej zamawiającym dostawy były, podobnie jak w roku poprzednim, służba zdrowia i jednostki wojskowe.

**Zamówienia na usługi stanowiły 21% ogólnej kwoty udzielonych zamówień,** czyli o 2 pkt % więcej niż w roku 2003. Wśród wszczętych postępowań, zamówienia na usługi stanowiły 23%, co jest wartością podobną do odnotowanej w roku 2003. Najczęstszym odbiorcą usług była administracja powiatowa, a następnie administracja centralna, co oznacza utrzymanie tendencji z roku poprzedniego.

Liczbę ogłoszeń o postępowaniach wszczętych w latach 2000-2004 przedstawia Załącznik Nr 2. Liczbę postępowań w podziale na rodzaj zamówienia przedstawia Załącznik nr 3. Liczbę postępowań ogłaszanych przez poszczególne grupy zamawiających przedstawia Załącznik Nr 4, natomiast w Załączniku Nr 5 pokazano wartość zakontraktowanych robót budowlanych, usług i dostaw przez niektóre grupy zamawiających.

### d) Zamówienia sektorowe

Coraz większe znaczenie na rynku zamówień publicznych zaczynają odgrywać zamówienia sektorowe. Do zamówień tych, udzielanych przez przedsiębiorstwa działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji, stosuje się przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, jeśli ich wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 400.000 lub 600.000 euro w zależności od sektora dla dostaw i usług oraz kwotę 5.000.000 euro dla robót budowlanych.

**W roku 2004 w BZP opublikowano 913 ogłoszeń o wszczęciu postępowań „sektorowych”, co stanowiło niecałe 3% ogólnej liczby ogłoszonych przetargów oraz 411 ogłoszeń o udzielonych zamówieniach sektorowych, co stanowiło 1,45% opublikowanych ogłoszeń tego rodzaju.** Wynika z tego, że część postępowań o zamówienie sektorowe ogłoszona w Biuletynie Zamówień Publicznych nie została z różnych względów rozstrzygnięta w roku 2004. Mogły one zakończyć się w roku następnym (2005) lub też zamawiający sektorowi nie dopełnili obowiązku publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia.

Większość ogłoszonych w BZP postępowań dotyczących zamówień sektorowych prowadzona była w trybie przetargu nieograniczonego – 81%. Pozostałe tryby udzielania

---

<sup>2</sup> Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2004, GUS; szacunki liczby podmiotów aktywnych – ZBSE GUS i PAN.

zamówienia to: negocjacje z ogłoszeniem (15%) oraz przetarg ograniczony (4%). Najczęściej udzielano zamówień na dostawy – w 63% przypadków, następnie na usługi – 35% i niewiele, bo tylko 2% ogólnej liczby zamówień na roboty budowlane.

Zamówień sektorowych udzielały najczęściej przedsiębiorstwa z sektora energetycznego (60,5%), a w następnej kolejności z sektora transportowego (25%) i gospodarki wodnej (14,5%).

## **2. Funkcjonowanie rynku**

### **a) Ogłoszenia o zamówieniach**

Przewidziane w ustawie ogłoszenia można podzielić na trzy zasadnicze grupy: o planowanych zamówieniach publicznych, wszczynające konkretne postępowanie oraz o wynikach tych postępowań. Publikacja ogłoszenia o planowanych zamówieniach poprzedza faktyczne wszczęcie postępowania. Ma ona na celu odpowiednio wczesne informowanie wykonawców zainteresowanych uzyskaniem zamówienia o planowanych przez zamawiającego postępowaniach. Ogłoszenie te występuje w dwóch postaciach:

- wstępne ogłoszenie informacyjne o planowanych zamówieniach,
- okresowe ogłoszenie informacyjne o planowanych zamówieniach sektorowych.

Obowiązek publikacji (równolegle w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz w Dzienniku Urzędowym UE) ogłoszeń informacyjnych dotyczy zamówień, których wartość dla robót budowlanych przekracza kwotę 5.000.000 euro, a dla dostaw i usług kwotę 750.000 euro zsumowaną w ramach odpowiedniej kategorii usług lub grupy produktów. W przypadku zamówień sektorowych okresowe ogłoszenie informacyjne o planowanych zamówieniach sektorowych może stanowić jednocześnie zaproszenie do ubiegania się o zamówienie. Przewidziane w nowej ustawie rodzaje ogłoszeń wszczynających postępowanie to:

- ogłoszenie o zamówieniu (służące rozpoczęciu postępowania prowadzonego w trybach przetargowych, tzn. w przetargu nieograniczonym, przetargu ograniczonym oraz negocjacjach z ogłoszeniem),
- ogłoszenie o zamówieniu sektorowym (analogiczne do ww. ogłoszenia o zamówieniu, uwzględniające specyfikę regulacji sektorowych),
- ogłoszenie o konkursie.

Przewidziany w ustawie Prawo zamówień publicznych zakres publikacji ogłoszenia o wszczęciu postępowania został uzależniony od wartości zamówienia. Obowiązek zamieszczenia ogłoszenia w siedzibie zamawiającego oraz na jego stronie internetowej dotyczy wszystkich postępowań. W przypadku zamówień o wartości przekraczającej kwotę 60.000 euro zamawiającego obowiązuje ponadto przesłanie ogłoszenia do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP). W przypadku zamówień o wartości przekraczającej odpowiednie progi unijne (130.000 euro dla dostaw i usług oraz 5.000.000 euro dla robót budowlanych) ogłoszenia przesyła się dodatkowo Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich. W odniesieniu do zamówień sektorowych obowiązek publikacji ogłoszeń o wszczęciu postępowania - równolegle w BZP oraz Dzienniku Urzędowym UE - dotyczy zamówień o wartości od 400.000 euro lub 600.000 euro dla dostaw i usług oraz powyżej 5.000.000 euro dla robót budowlanych. Ponadto, w przypadku zamówień o największej wartości (5.000.000 euro dla dostaw i usług oraz 10.000.000 euro dla robót budowlanych) ogłoszenia zamieszcza się obowiązkowo w prasie ogólnopolskiej.

Po zakończeniu postępowania zamawiający mają obowiązek poinformować publicznie o jego wynikach za pomocą odpowiednio:

- ogłoszenia o udzieleniu zamówienia,

- ogłoszenie o udzieleniu zamówienia sektorowego,
- ogłoszenie o wynikach konkursu.

Inaczej niż w przypadku ogłoszenia wszczynającego postępowanie obowiązek publikacji ogłoszeń o udzielonych zamówieniach dotyczy wszystkich postępowań powyżej odpowiednich wartości progowych, niezależnie od zastosowanego trybu udzielenia zamówienia.

**W roku 2004 nakład Biuletynu wahał się pomiędzy 2.000 a 2.300 egzemplarzy, a liczba stałych prenumeratorów wynosiła ok. 1.800. Ukazało się 235 wydań Biuletynu, w których zamieszczono 62.074 ogłoszenia, z czego:**

- 852 ogłoszenia o planowanych zamówieniach,
- 31.226 ogłoszeń wszczynających postępowanie przetargowe lub konkurs, w tym:
  - 30.239 ogłoszeń o zamówieniu (bez ogłoszeń zamawiających sektorowych),
  - 913 ogłoszeń o zamówieniu sektorowym,
  - 74 ogłoszenia o konkursie,
- 28.326 o udzieleniu zamówienia lub o wynikach konkursu, w tym:
  - 27.869 ogłoszeń o udzieleniu zamówienia (bez ogłoszeń zamawiających sektorowych),
  - 411 ogłoszeń o udzieleniu zamówienia sektorowego,
  - 46 ogłoszeń o wyniku konkursu,
- 1.670 sprostowań dotyczących wcześniej zamieszczonych ogłoszeń.

Ponad 60% ogłoszeń publikowanych w 2004 roku przesłano do Biuletynu za pomocą Internetu. Odsetek ogłoszeń przesyłanych on-line rośnie sukcesywnie (wykorzystanie tej formy kontaktu z Urzędem w roku 2002 wynosiło około 35%, w 2003 – ok. 50%). Udostępnienie nowoczesnych rozwiązań technologicznych i form komunikacji wychodzi naprzeciw oczekiwaniom zamawiających. W roku 2004 liczba zarejestrowanych w UZP podmiotów (zamawiających) uprawnionych do przesyłania ogłoszeń przez Internet wynosiła ponad 6.000. Internet wykorzystywany jest w Urzędzie Zamówień Publicznych nie tylko dla przekazywania ogłoszeń do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych, ale również do ich upowszechniania. Biuletyn jest zamieszczany w wersji elektronicznej w serwisie internetowym UZP ([www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl)) w dniu jego publikacji.

W roku 2004 polscy zamawiający opublikowali również 10.610 ogłoszeń w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, w tym:

- 321 wstępnych lub okresowych ogłoszeń informacyjnych,
- 6.980 ogłoszeń o przetargach lub konkursach,
- 3.309 ogłoszeń o udzieleniu zamówienia oraz wynikach konkursu.

## **b) Tryby udzielania zamówień**

Najważniejszą zmianą, którą wprowadziła ustawa Prawo zamówień publicznych w zakresie wyboru procedur przetargowych, jest zrównanie trybu przetargu nieograniczonego i przetargu ograniczonego. Zrównanie to dotyczy również procedury negocjacji z ogłoszeniem w przypadku zamówień, których wartość nie przekracza 60.000 euro, a także w przypadku zamówień sektorowych niezależnie od ich wartości. W pozostałych przypadkach wybór tego trybu, a także trybu negocjacji bez ogłoszenia, zapytania o cenę, trybu z wolnej ręki oraz aukcji elektronicznej uwarunkowany jest spełnieniem przesłanek określonych w ustawie.

Jak pokazują dane zawarte w ogłoszeniach o wszczęciu postępowania o zamówienie publiczne<sup>3</sup>, zamawiający decydowali się głównie na zastosowanie trybu przetargu nieograniczonego. W BZP opublikowano 29.772 ogłoszenia o zamówieniu dotyczące przetargu nieograniczonego, co stanowi ponad 95% wszystkich ogłoszeń o wszczęciu postępowania. W stosunku do roku 2003 odnotowano pewien spadek udziału liczby postępowań w trybie przetargu nieograniczonego (w 2003 roku odsetek ten wynosił 98%). Było to spowodowane zrównaniem trybów przetargu nieograniczonego oraz przetargu ograniczonego na gruncie nowej ustawy Prawo zamówień publicznych. W roku 2004 w BZP opublikowano 905 ogłoszeń o zamówieniach organizowanych w trybie przetargu ograniczonego, co stanowiło 2,29% wszystkich przetargów. Dla porównania – w roku 2003 odsetek ten wynosił 0,32% ogółu ogłoszeń o wszczęciu postępowania.

Analiza danych pochodzących z ogłoszeń o udzieleniu zamówienia<sup>4</sup> opublikowanych w BZP potwierdza prymat procedur przetargowych na tle innych trybów udzielenia zamówienia. Zastosowanie przez zamawiających poszczególnych trybów (z uwzględnieniem trybów przewidzianych w starej oraz nowej ustawie) przedstawiało się w roku 2004 następująco:

- przetarg nieograniczony – 23.475 ogłoszeń, tj. 83,01%,
- przetarg ograniczony – 486 ogłoszenia, tj. 1,72%,
- przetarg dwustopniowy – 199 ogłoszeń, tj. 0,70%,
- negocjacje z zachowaniem konkurencji – 562, tj. 1,99%.
- negocjacje z ogłoszeniem – 167. tj. 0,59%.
- negocjacje bez ogłoszenia – 698, tj. 2,47%,
- zamówienie z wolnej ręki – 1.886, tj. 6,67%,
- zapytanie o cenę – 807, tj. 2,85%.

Taki rozkład liczbowy i procentowy, wskazujący na zdecydowany prymat przetargu nieograniczonego, świadczy o respektowaniu podstawowych zasad konkurencyjności postępowania przez zamawiających.

Analiza danych zawartych w ogłoszeniach opublikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych w roku 2004 pozwala na określenie średniego czasu potrzebnego na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w odniesieniu do trybu przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem oraz przetargu dwustopniowego (tzn. postępowań, w których występował obowiązek publikacji zarówno ogłoszenia wszczynającego postępowanie, jak i ogłoszenia o udzieleniu zamówienia). Przeciętny czas trwania postępowania (liczony od daty publikacji ogłoszenia wszczynającego postępowanie do daty udzielenia zamówienia wskazanej w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia) wyniósł ok. 85 dni. W podziale na poszczególne tryby wskaźnik ten kształtował się następująco:

- przetarg nieograniczony – 85 dni,
- przetarg ograniczony – 60 dni,
- negocjacje z ogłoszeniem – 71 dni,
- przetarg dwustopniowy – 170 dni.

---

<sup>3</sup> W roku 2004 obowiązek publikacji dotyczył zamówień organizowanych w trybie przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego i negocjacji z ogłoszeniem oraz z poprzedniego stanu prawnego – przetargu dwustopniowego.

<sup>4</sup> W roku 2004 obowiązek publikacji dotyczył zamówień udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem, negocjacji bez ogłoszenia, zapytania o cenę, zamówienia z wolnej ręki oraz z poprzedniego stanu prawnego – przetargu dwustopniowego i negocjacji z zachowaniem konkurencji.

### c) Kryteria oceny ofert

W roku 2004 zamawiający w jednym postępowaniu stosował średnio 2,06 kryteria (w roku 2003 wskaźnik ten wyniósł 2,00). W połączeniu ze spadkiem odsetka postępowań w których występowało wyłącznie kryterium ceny świadczy to o częstszym stosowaniu przez zamawiających kilku kryteriów oceny ofert.

**Wyraźnie mniej zamawiających niż w roku 2003 zdecydowało się na zastosowanie ceny jako jedynego kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty. W roku 2004 – 29%, w 2003 – 51% a w 2002 – 39% ogłoszonych postępowań miało być rozstrzygnięte poprzez wybór oferty najtańszej.**

Ze względu na zmianę konstrukcji formularzy dotyczących wszczynanych postępowań nie można jednoznacznie ustalić – w sposób analogiczny do lat poprzednich – niektórych danych dotyczących zastosowanych przez zamawiających kryteriów oceny ofert (m.in. średnich wag poszczególnych kryteriów, czy też odsetka przetargów, w których zastosowano dane kryterium).

### d) Konkurencyjność postępowań

Podczas jednego postępowania składano średnio 3,95 oferty. Dla porównania w roku 2003 średnia ta wyniosła 4,01 oferty. Należy jednak zauważyć, że na gruncie nowej ustawy od 2 marca 2004 r. zaczęły obowiązywać przepisy dopuszczające udzielenie zamówienia w przypadku, gdy w wyniku przeprowadzonego postępowania złożono tylko jedną ofertę nie podlegającą odrzuceniu. W związku z powyższym wskaźnik dotyczący średniej liczby ofert w roku 2004 został zaniżony w porównaniu do analogicznych wartości z lat poprzednich.

Najwięcej ofert wpływało w postępowaniach na usługi – 4,34 oferty, odmiennie niż w roku poprzednim, gdzie największa liczba ofert wpływała w postępowaniach na roboty budowlane. W roku minionym w postępowaniach na roboty budowlane wpływało średnio 4,21 oferty, natomiast na dostawy – 3,66. Niewątpliwie interesujący jest niewielki wzrost konkurencyjności na rynku usług, przy relatywnie niższym jej stopniu w przypadku dostaw. Wydaje się także, iż wolniej niż można się było tego spodziewać wzrasta konkurencyjność na rynku robót budowlanych.

**W większości postępowań składano 5 i więcej ofert, z czego blisko 35% na roboty budowlane, nieco ponad 31% na usługi oraz 21% na dostawy.** Odsetek postępowań, w których wykonawcy składali 2 oferty wyniósł 30% ogólnej liczby postępowań, a odsetek postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę nie podlegającą odrzuceniu dotyczył zaledwie 10% postępowań.

### e) Uzyskiwane ceny

Liczba postępowań, w których zamawiający dokonał wyboru oferty najtańszej utrzymuje się od kilku lat na stałym poziomie. W roku 2004, podobnie jak w roku 2003, ofertę najtańszą wybierano w 84% postępowań. W 12% przypadków różnica pomiędzy ceną oferty wybranej a ceną oferty najtańszej wynosiła mniej niż 10%. W 2% przypadków różnica ta wynosiła od 10% do 20%, a tylko w 0,43% przypadków zamawiający wybierali oferty droższe o ponad 40% od oferty najtańszej.

Podobnie jak w latach ubiegłych w roku 2004 postępował proces zbliżenia się poziomu cen zawartych w ofertach. Różnica pomiędzy minimalną a maksymalną ceną ofert składanych w jednym postępowaniu wahała się w granicy do 30%:

- w 54% przypadków na roboty budowlane (w 56% w roku 2003),
- w 73% przypadków na dostawy (71% – 2003),
- w 44% przypadków na usługi (44% – 2003).

Z danych tych wynika, że największe zróżnicowanie cenowe charakteryzuje oferty na usługi, natomiast dostawy są najbardziej zbliżone cenowo. Jest to niewątpliwie zjawisko korzystne, choć trudno nie zauważyć, że postępuje zbyt powoli, zwłaszcza w odniesieniu do rynku budowlanego. Różnice w minimalnej i maksymalnej cenie oferty przedstawia Załącznik Nr 6.

#### **f) Wykorzystanie środków ochrony prawnej**

Liczba odwołań wnoszonych do Prezesa UZP wzrasta systematycznie na przestrzeni ostatnich lat:

- w 2001 r. wniesiono 1.687 odwołań,
- w 2002 r. wniesiono 1.936 odwołań,
- w 2003 r. wniesiono 2.292 odwołania,
- w 2004 r. wniesiono 2.421 odwołań.

Począwszy od roku 2003 odnotowano wzrost nie tylko w liczbach bezwzględnych, lecz również w stosunku do ogólnej liczby ogłaszanych postępowań. **Warto podkreślić, że liczba odwołań w stosunku do liczby ogłaszanych postępowań, pozostająca na podobnym poziomie od kilku lat, w roku 2003 wzrosła do 5,83%, natomiast w roku 2004 do 7,78%.**

Spraw rozpatrzonych przez zespoły arbitrów jest mniej niż wnoszonych, co wynika przede wszystkim ze stosunkowo dużej ilości odwołań pozostawianych bez rozpoznania z powodu nie uiszczenia obowiązkowego wpisu. Spraw odwoławczych, które zostały rozpoznane przez zespoły arbitrów w kolejnych latach było:

- w 2001 r. – 1.202,
- w 2002 r. – 1.404,
- w 2003 r. – 1.615
- w 2004 r. – 1.862.

Odwołania odrzucone<sup>5</sup> stanowiły około 15% ogólnej liczby odwołań rozpatrzonych. Jest to o 2 punkty procentowe więcej w stosunku do roku 2003.

**W 40% przypadków (42% w roku 2003) odwołania dotyczyły postępowań na roboty budowlane, w 30% dostaw i w 30% usług (Załącznik nr 7).**

Jako okoliczność uzasadniająca wszczęcie postępowania odwoławczego odwołujący się wskazywali najczęściej naruszenie przez zamawiającego ogólnych zasad obowiązujących w postępowaniu o zamówienie publiczne, takich jak zasada równości oraz zasada uczciwej konkurencji oraz dyskryminacyjne sformułowanie warunków postępowania i ograniczanie zasady jawności postępowania. W zarzutach dotyczących treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia najczęściej powoływane okoliczności to:

- określanie przedmiotu zamówienia w sposób utrudniający uczciwą konkurencję,
- sformułowanie warunków, które faktycznie wskazują na tylko jeden podmiot, który może wykonać dane zamówienie.

Przedmiotem odwołań był przede wszystkim ostatni etap postępowania, a więc wybór najkorzystniejszej oferty. Na tym etapie odwołujący się podnosili następujące okoliczności:

- wybór nie najkorzystniejszej oferty,
- bezpodstawne odrzucenie oferty lub bezpodstawne wykluczenie wykonawcy,

---

<sup>5</sup> Odwołania nie rozpatrywane przez zespoły arbitrów z powodu uchybień formalnych, np. naruszenia terminu do złożenia protestu lub odwołania.

- nie odrzucenie oferty (ofert), które powinny zostać odrzucone,
- ocena ofert według innych kryteriów niż wskazane w specyfikacji lub ich zmiana,
- stosowanie nieobiektywnej oceny w ramach kryteriów oceny ofert.

Zarzuty formułowane w odwołaniach dotyczą również innych nieprawidłowości w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania, a w szczególności:

- naruszenia zasady jawności postępowania poprzez nie udostępnianie uczestnikom postępowania dokumentacji postępowania,
- niepowiadomienia wykonawców o czynnościach zamawiającego, m.in. o odrzuceniu oferty, wyborze oferty najkorzystniejszej, wniesionym proteście,
- żądania od wykonawców dokumentów nie wymaganych przez ustawę i akty wykonawcze,
- naruszenia obowiązku podania określonych informacji podczas publicznego otwarcia ofert,
- bezpodstawnego unieważnienia postępowania,
- nie wykonania wyroku zespołu arbitrów wcześniej wydanego w postępowaniu.

Odwołania rozpatrzone merytorycznie kończą się wydaniem przez zespół arbitrów orzeczenia: wyroku oddalającego lub uwzględniającego odwołanie. Uwzględniając odwołanie zespół arbitrów może nakazać dokonanie lub powtórzenie oprotestowanej czynności albo ją unieważnić. Zespół arbitrów może również z urzędu unieważnić postępowanie o zamówienie publiczne. W roku 2004 oddalono 664 odwołania, natomiast w 775 przypadkach odwołanie zostało uwzględnione.

#### Struktura odwołań rozpatrywanych merytorycznie

Odwołania	Rok									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Oddalone	56%	70%	67%	64%	57%	54%	57%	49%	49,8%	46,1%
Uwzględnione	44%	30%	33%	36%	43%	46%	43%	51%	50,2%	53,9%

Przedstawione dane wskazują na ponad 3% wzrost - w stosunku do roku 2003 - liczby odwołań uwzględnianych przez zespoły arbitrów. Powyższe może być wynikiem korzystania z nowego instrumentu, który otrzymały zespoły arbitrów na podstawie art. 191 ust. 3 Prawa zamówień publicznych. Przepis ten zakłada, że zespół arbitrów orzekający w sprawie konkretnego odwołania może z urzędu (niezależnie od zarzutów podnoszonych w proteście i odwołaniu) wziąć pod uwagę okoliczności skutkujące unieważnieniem postępowania o zamówienie publiczne. W 2004 r. z możliwości tej przy uwzględnieniu odwołania zespoły arbitrów korzystały dość często.

Jak wynika z analizy uwzględnionych w 2004 roku odwołań, w których kosztami postępowania odwoławczego zostali obciążeni zamawiający, przeciętny koszt kształtował się na poziomie 4.987 zł.

Stosunkowo często uczestnicy systemu zamówień publicznych korzystają z możliwości wnoszenia skargi na orzeczenia zespołów arbitrów. **W roku 2004 dał się zaobserwować znaczny wzrost liczby skarg wnoszonych do sądów okręgowych.** Podczas gdy od 2002 r., tj. od wejścia w życie przepisów statuujących skargę na orzeczenia zespołów arbitrów w obecnej postaci, liczba ich utrzymywała się na podobnym poziomie (2002 – 196 skarg, 2003 – 197 skarg), w roku 2004 wzrosła ona do 309. Stanowi to przyrost rzędu ok. 56%. W roku 2004 Prezes UZP skorzystał po raz pierwszy (w trzech przypadkach) z uprawnienia wynikającego z art. 195 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych i samodzielnie złożył skargę na orzeczenia zespołów arbitrów.

Ze wskazanej liczby skarg sądy okręgowe w całej Polsce właściwe do ich rozpatrzenia rozstrzygnęły 180 spraw. W 43 przypadkach uchyliły bądź zmieniły orzeczenia zespołów arbitrów. W 81 przypadkach, odnosząc się merytorycznie do zarzutów dotyczących orzeczenia zespołu arbitrów, oddaliły skargi. 56 przypadków rozstrzygnięć dokonanych przez sądy okręgowe stanowiły rozstrzygnięcia formalne – 36 postanowień o odrzuceniu skargi i 20 postanowień o umorzeniu postępowania wywołanego skargą.

Analiza danych dotyczących skarg na orzeczenia zespołów arbitrów nie pozwala na jednoznaczne określenie przyczyn nagłego wzrostu ich liczby. Niewątpliwie jedna z nich jest zwiększenie świadomości prawnej uczestników systemu zamówień publicznych (zamawiających i odwołujących się) oraz wzrost ich zaufania do rozstrzygnięć podejmowanych przez sądy powszechne. Warto przy tym zwrócić uwagę, iż w 2004 r. sprawy skargowe były rozpatrywane przez 34 sądy okręgowe w całej Polsce. Największa liczba skarg (178) została skierowana do Sądu Okręgowego w Warszawie, który na podstawie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych był jedynym właściwym sądem w sprawie skarg na wyroki zespołów arbitrów. Liczba skarg rozpatrywanych przez pozostałe sądy okręgowe była znacznie mniejsza. Przykładowo, do Sądu Okręgowego w Katowicach trafiło w 2004 roku 13 skarg, do Sądu Okręgowego w Łodzi - 10 skarg, w pozostałych zaś przypadkach liczba ta wyniosła od 1 do 8 w ciągu całego 2004 roku.

W roku 2004 trzy sądy okręgowe, do których zostały złożone skargi, zdecydowało się przed podjęciem właściwego rozstrzygnięcia w sprawie zwrócić się z zapytaniem prawnym do Sądu Najwyższego. Z możliwości tej korzystał najczęściej Sąd Okręgowy w Lublinie – 4 razy, a także Sąd Okręgowy w Gliwicach i Sąd Okręgowy w Warszawie.

### **3. Rynek zamówień publicznych w opinii małych i średnich przedsiębiorstw**

Od 1999 roku Ministerstwo Gospodarki i Pracy prowadzi badania sektora małych i średnich przedsiębiorstw pod kątem skuteczności polityki gospodarczej, w tym również, od kilku lat przy współpracy z Urzędem Zamówień Publicznych, bada poziom aktywności tych przedsiębiorstw w rynku zamówień publicznych.

Aktywność przedsiębiorców uczestniczących jako wykonawcy w postępowaniach o zamówienie publiczne, według danych z badania utrzymuje się na podobnym poziomie – spośród wszystkich ankietowanych niecałe 20% podmiotów uczestniczyło w rynku zamówień. Świadczy to o niezbyt dużym zainteresowaniu rynkiem zamówień publicznych ze strony msp. W minionym roku w grupie uczestników rynku wzrósł natomiast bardzo wyraźnie udział samodzielnych wykonawców – z 12,5% w roku 2003 do 65% w roku 2004. W 25% przypadków mały i średni przedsiębiorca był podwykonawcą przy realizacji zamówienia, a w 10% przypadków występował jako uczestnik konsorcjum.

Ciekawych wniosków mogą dostarczyć odpowiedzi przedsiębiorców na pytania dotyczące wymagań stawianych wykonawcom przez zamawiających oraz trudności napotykanych przez wykonawców przy ubieganiu się o zamówienia. Ankietowani zdecydowanie uznali, że stawiane wymagania są zbyt wysokie i ograniczają dostęp firm do zamówień (58% odpowiedzi), natomiast 7% stwierdziło, że są one zbyt małe i umożliwiają wybór wykonawcy nie dysponującego specjalistycznym przygotowaniem i potencjałem umożliwiającym wykonanie zamówienia. Tylko jedna trzecia ankietowanych uznała, że wymagania są odpowiednie do skali i charakteru zamówienia. Największą trudność w przygotowaniu oferty przetargowej stanowi skompletowanie wymaganych dokumentów oraz niejasne kryteria oceny przedstawionych ofert (odpowiednio 29% i 27% wskazań), zaś 17% przedsiębiorców uważa, że ma zbyt mało czasu na przygotowanie oferty.



Najczęściej wskazywane powody rezygnacji z udziału w rynku zamówień publicznych to: przekonanie o tym, że wynik postępowania jest z góry ustalony (32% odpowiedzi), przekonanie, że postanowienia umowy są niekorzystne dla firmy (21% odpowiedzi) oraz żądanie zbyt wysokiego wadium (19% wskazań).

Warte podkreślenia jest to, że główne źródło informacji o organizowanych przetargach stanowiła dla ankietowanych przedsiębiorców wersja internetowa Biuletynu Zamówień Publicznych – 22% przypadków. W dalszej kolejności osoby znajome oraz zaproszenia kierowane bezpośrednio od zamawiającego – po 19%. Wskazuje to na dosyć wysoki poziom dostępu i znajomości korzystania z komunikacji elektronicznej, która powinna być dalej rozwijana i wspierana.

Strukturę zamówień realizowanych przez ankietowane przedsiębiorstwa przedstawia Załącznik Nr 8. Zestawienie dokumentów, których uzyskanie nastrocza najwięcej problemów przedsiębiorcom przedstawia Załącznik Nr 9.

#### **4. Polski rynek jako element rynku europejskiego**

##### **a) Wielkość rynku europejskiego**

**Szacunkowa wartość rynku zamówień publicznych w krajach Unii Europejskiej wynosiła w roku 2002 – a więc jeszcze przed rozszerzeniem Wspólnoty o nowe państwa członkowskie – ok. 1,6 biliona euro.** Stanowiło to ok. 16 % unijnego PKB. Znaczenie rynku zamówień dla poszczególnych krajów jest zróżnicowane: od ok. 12 % PKB we Włoszech do ok. 22 % PKB w Holandii. Wartość zakupów publicznych (wydatki administracji rządowej, samorządowej i innych instytucji publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane) dokonywanych w oparciu o procedury udzielania zamówień wzrastała systematycznie w ciągu całego ostatniego dziesięciolecia. Wzrasta tym samym znaczenie uregulowania przedmiotowej materii na poziomie prawa wspólnotowego oraz stworzenia jednolitego i konkurencyjnego europejskiego rynku zamówień publicznych.

##### **b) Udział polskich przedsiębiorców w rynku europejskim**

Akcesja do Unii Europejskiej umożliwiła polskim przedsiębiorstwom zwiększony dostęp do rynków innych krajów członkowskich. Pierwsze doświadczenia w tym zakresie w roku ubiegłym są skromne, ale niewątpliwie stanowią dobry prognostyk na przyszłość. **Z danych uzyskanych z ogłoszeń publikowanych w Dzienniku Urzędowym UE wynika, że w okresie 1 maja – 31 grudnia 2004 r. polskie firmy uzyskały na rynkach unijnych 13 kontraktów** (Załącznik Nr 10). W roku 2004 polscy wykonawcy wygrywali najczęściej postępowania organizowane przez zamawiających z Niemiec (4 kontrakty) oraz Belgii (3). Polskie firmy podpisały również kontrakty w Luksemburgu, Danii, Szwecji oraz na Litwie i Łotwie. Zamówienia dotyczyły dostaw autobusów i mikroskopów, tokarek/obrabiarek, generatorów/transformatorków, sprzętu rtv oraz książek i periodyków, druku kalendarzy, usług pośrednictwa finansowego, tłumaczeń oraz oceny projektów.

Dane dotyczące zamówień uzyskanych w roku 2004 przez polskich wykonawców w państwach UE świadczą o tym, że polscy wykonawcy potrafią rywalizować na otwartym europejskim rynku zamówień publicznych. Należy przy tym zwrócić uwagę na ograniczenia wynikające z postanowień Traktatu Akcesyjnego w zakresie dostępu do unijnego rynku pracy, co wpływa również w okresie przejściowym na możliwości ubiegania się przez polskich przedsiębiorców o zamówienia na rynku zamówień publicznych. Zainteresowanie polskich wykonawców udziałem w rynku europejskim systematycznie wzrasta. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez UZP oraz MGIP ponad 40% ankietowanych przedsiębiorców deklaruje chęć uczestnictwa w przetargach w innych krajach Unii.

### c) Podmioty zagraniczne na polskim rynku zamówień publicznych

Począwszy od 1 maja 2004 r. polski rynek zamówień publicznych stał się częścią wspólnego rynku europejskiego. Część ogłoszeń dotyczących zamówień publicznych o największej wartości podlega od momentu akcesji obowiązkowi publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. **W okresie od 1 maja 2004 do końca 2004 roku polscy zamawiający opublikowali w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 6.980 ogłoszeń o przetargach, co stanowiło 8% wszystkich przetargów ogłoszonych na szczeblu unijnym.** Jednocześnie liczba ta stanowiła 64% przetargów ogłoszonych przez nowe kraje członkowskie.

Jak wynika z uzyskanych danych, liczba przetargów ogłaszanych w 2004 r. przez polskich zamawiających wzrastała w pierwszych trzech miesiącach członkostwa Polski w UE, a następnie utrzymywała się na względnie stałym poziomie. Najwięcej przetargów ogłoszono w październiku 2004 r. – ponad 1.200 (Załącznik Nr 11).

Z analizy ogłoszeń o udzielonych zamówieniach wynika, że w zdecydowanej większości przypadków (ok. 98,7%) zamówienia na polskim rynku przypadły przedsiębiorstwom krajowym. Nie sprawdziły się więc obawy, iż po otwarciu rynku większość dużych zamówień przejmą firmy unijne, eliminując z rynku polskich przedsiębiorców.

Spośród 43 kontraktów przyznanych wykonawcom zagranicznym najwięcej zamówień przypadło w udziale przedsiębiorcom z Niemiec – 11, Austrii – 8, Holandii i USA – po 7. Zamówień udzielono także firmom z Francji, Włoch, Wielkiej Brytanii, Szwecji, Portugalii i Szwajcarii. Zamówienia udzielane zagranicznym wykonawcom dotyczyły najczęściej specyficznych przedmiotów zamówienia np. zakupu praw licencyjnych do filmów fabularnych czy zakupu medycznego sprzętu specjalistycznego. U zagranicznych wykonawców zamawiano także m.in. ubezpieczenie mienia oraz udzielenie kredytu.

### III. ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W PUBLIKACJACH PRASOWYCH

Analiza obejmuje publikacje prasowe, które zostały zamieszczone w prasie o zasięgu ogólnokrajowym i lokalnym, z wyłączeniem prasy specjalistycznej. **Tematyka dotycząca zamówień publicznych prezentowana była na łamach 231 tytułów prasowych, w których opublikowano 4462 artykuły.** Najwięcej materiałów zamieszczono w gazetach o zasięgu ogólnokrajowym: Rzeczpospolita (653 artykuły), Gazeta Prawna (390 artykuły), Puls Biznesu (334 artykuły), Gazeta Wyborcza (114 artykułów).

Zakres zagadnień opisywanych w materiałach prasowych, ich szczegółowość i poprawność merytoryczna świadczą o kompetentnym i rzetelnym przygotowaniu autorów. Jest to również efekt bardzo dużej, systematycznej aktywności ze strony Urzędu Zamówień Publicznych, polegającej na bieżącym upowszechnianiu ważnych, ciekawych informacji. Najczęściej wykorzystywanym nośnikiem wiadomości była forma elektroniczna gwarantująca szybkie i efektywne przesyłanie danych. W celu zapewnienia dwukierunkowości komunikacji umożliwiającej zaprezentowanie stanowiska Urzędu w określonej sprawie, jak również poznanie opinii i postaw przedstawicieli mediów organizowano konferencje prasowe (m.in. „System zamówień publicznych w 2003 r.”, „Wdrażanie ustawy Prawo zamówień publicznych”), seminaria i konferencje dla dziennikarzy (m.in. „Europejskie rynki zamówień publicznych szansą dla polskich przedsiębiorców”, „Procedury atestacji”) oraz redakcyjne dyskusje panelowe (Gazeta Prawna – „Prawo zamówień publicznych – pierwsze spostrzeżenia”, Nowe Życie Gospodarcze – „Prawo zamówień publicznych na europejską miarę”). Przedstawiciele UZP niejednokrotnie wypowiadali się na łamach prasy prezentując nowe instrumenty przewidziane w ustawie Prawo zamówień publicznych, wyjaśniając zagadnienia prawne czy komentując działania na rynku zamówień publicznych. W ramach współpracy z redakcjami Gazety Prawnej, Rzeczpospolitej i Zamówień Publicznych Doradcy organizowano z udziałem przedstawicieli Urzędu eksperckie dyżury telefoniczne, z których obszernie relacje zamieszczano w gazetach.

W pierwszym półroczu 2004 roku media przede wszystkim interesowały się przygotowaniem i wejściem w życie ustawy Prawo zamówień publicznych. Uważnie śledzono przebieg procesu legislacyjnego ustawy i na bieżąco komentowano jego etapy – „Podkomisja odrzuciła większość rekomendowanych negatywnie przez Urząd Zamówień Publicznych poprawek, które zgłaszały różne instytucje i organizacje” („Kłęska lasów i telewizji” Gazeta Wyborcza z dn. 19.01.2004 r.). Na początku roku prasa alarmowała, iż brak tej regulacji uniemożliwi Polsce skorzystanie z funduszy strukturalnych i funduszy spójności Unii Europejskiej – „Przez opieszałość Sejmu możemy stracić miliony euro” („Stracić miliony” Życie z dn. 21.01.2004 r.). Przyjęcie ustawy oceniono pozytywnie - „Nowe prawo jest pozytywnie oceniane przez branżę. Może dlatego, że posłowie po raz pierwszy nie tylko wysłuchali propozycji zainteresowanych środowisk ale je uwzględnili” („Nie jest źle” CRN 22.03.2004 r.), „Rzadko trafiają się okazje do chwalenia zmieniającego się prawa. Zmiany te często bowiem zmierzają do ograniczenia rynkowej konkurencji. Tym razem jest odwrotnie. Warto to z zadowoleniem odnotować” („Krok ku konkurencji” Rzeczpospolita z dn. 30.01.2004 r.). Wyrażano duże zadowolenie z faktu pełnej implementacji Dyrektyw Unii Europejskiej w przepisach krajowych.

Należy podkreślić, iż w całym 2004 r. tematem dominującym była ustawa Prawo zamówień publicznych. Publikowano artykuły przybliżające nowe regulacje i opisujące ich konsekwencje dla uczestników obrotu gospodarczego. Nie da się przecenić niezwykle ważnej, informacyjno – edukacyjnej roli prasy, jaką odegrała ona w związku z wprowadzaniem nowych regulacji. Autorzy publikacji obszernie informowali czytelników o nowych rozwiązaniach prawnych, wyjaśniali przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. Szczególnie dużo uwagi poświęcono nieznanym wcześniej rozwiązaniom, w tym m.in. aukcji elektronicznej, zasadom badania rażąco niskiej ceny czy omyłek rachunkowych.

Wskazywano różnice pomiędzy ustawą o zamówieniach publicznych i ustawą Prawo zamówień publicznych. W związku z wejściem w życie ustawy „Gazeta Prawna” i „Rzeczpospolita” wydały broszury obszernie omawiające nową regulację (w tekstach korzystano z opinii ekspertów i przedstawicieli UZP). Prasa odnotowywała również pojawianie się wszystkich kolejnych aktów wykonawczych do ustawy. Artykuły te zawierały wyjaśnienia obrazujące praktyczne znaczenie nowych rozwiązań.

Obok tego dziennikarze monitorowali stan przygotowań do akcesji, a także zapowiadali zmiany, jakie będą miały miejsce po 1 maja 2004 roku. Prasa odnotowała wejście w życie nowych przepisów, np. ustanawiających instytucję obserwatora. Z reakcją ze strony dziennikarzy spotkały się także opóźnienia w oficjalnej publikacji Wspólnego Słownika Zamówień. Podkreślano, iż przystąpienie do UE to ogromna szansa dla polskich przedsiębiorców na wejście na unijny rynek zamówień publicznych. Prasa informowała także o praktycznych aspektach akcesji i publikowała instrukcje dla uczestników obrotu gospodarczego. Publikowano informacje o pierwszych przetargach wygranych przez polskich wykonawców „Fabryka autobusów Solaris Bus & Coach zrealizuje przetarg dla Berlińskich Zakładów Komunikacyjnych. Wstępne ustalenia mówią o 260 autobusach w ciągu najbliższych trzech lat” („Największy kontrakt w tym roku” Rzeczpospolita z dn. 24.09.2004 r.). W kontekście wejścia do UE i możliwości korzystania przez polskich przedsiębiorców z funduszy strukturalnych duże kontrowersje wzbudzał obowiązek podporządkowania wydatkowania tych środków procedurze uproszczonej określonej w ustawie Prawo zamówień publicznych.

W analizowanym okresie publikacje prasowe poruszały także inne aspekty funkcjonowania systemu zamówień publicznych. Opisywano np. proces tworzenia nowej listy arbitrów UZP, informując o kryteriach, jakie musi spełnić kandydat oraz o procedurze egzaminacyjnej (Rzeczpospolita, Gazeta Wyborcza, Gazeta Prawna, Puls Biznesu, Kurier Szczeciński). Pojawiały się także wzmianki o potrzebie uregulowań prawnych w zakresie partnerstwa publiczno – prywatnego. Dużą grupę publikacji stanowiły artykuły o charakterze typowo edukacyjnym. Ich zadaniem było przybliżenie czytelnikowi zasad funkcjonowania systemu zamówień publicznych. W tym kontekście zwraca uwagę cykl artykułów publikowanych w „Rzeczpospolitej” i „Pulsie Biznesu” prezentujący wyroki zespołu arbitrów.

Często publikowano artykuły informacyjne, pojawiające się głównie w prasie lokalnej. Dotyczyły one aktualnych, ważnych dla miejscowej społeczności, spraw, powiązanych z systemem zamówień publicznych. Prasa donosiła najczęściej o nieprawidłowościach proceduralnych oraz związanych z nimi opóźnieniach w realizacji inwestycji. Wielokrotnie przytaczano rozstrzygnięcia zespołów arbitrów dotyczące konkretnych postępowań i ich wpływu na udzielenie zamówienia. W takich przypadkach powoływano się na opinie pracowników Urzędu Zamówień Publicznych. Do kategorii publikacji informacyjnych można zaliczyć także komunikaty dotyczące planowanych lub już ogłoszonych przetargów (Gazeta Wyborcza, Puls Biznesu) oraz doniesienia o konferencjach i seminariach poświęconych zagadnieniom z zakresu zamówień publicznych.

Podsumowując, można stwierdzić, iż prasa rzetelnie i dokładnie informowała czytelników o zagadnieniach z zakresu zamówień publicznych. Przybliżyła praktyczne zastosowanie przepisów. Wieloaspektowość tematyki pozwalała redakcjom profilować treść publikacji zależnie od potrzeb potencjalnego odbiorcy. Autorzy artykułów, przy formułowaniu ich zawartości, uwzględniali aktualne problemy występujące zarówno w skali lokalnej, jak i ogólnopolskiej. Wyraźnie uwidoczniono się zróżnicowane spojrzenie na rynek zamówień publicznych tj. po kątem zamawiających, wykonawców, małych i średnich przedsiębiorców itp. Lektura publikacji prasowych wskazuje na docenianie przez media znaczenia systemu zamówień publicznych i jego niezbędności w życiu gospodarczym.

## **IV. WNIOSKI I REKOMENDACJE**

Rok 2004 był kolejnym rokiem rozwoju rynku i systemu zamówień publicznych. Był on również okresem szczególnym ze względu na akcesję Polski do UE oraz uchwalenie i wejście w życie ustawy Prawo zamówień publicznych. Wpłynęło to zasadniczo na funkcjonowanie systemu i jego uczestników. Krótki okres obowiązywania nowej ustawy nie pozwala na pełną i wyczerpującą ocenę skutków jej wprowadzenia. Z pewnością stwierdzić można jednak, że nastąpiła dalsza decentralizacja całego systemu, rozszerzyły się i umocniły mechanizmy ograniczające korupcję, likwidacji uległy zbędne obciążenia biurokratyczne. Wiele wprowadzonych rozwiązań ułatwiło przedsiębiorcom dostęp do rynku zamówień.

Z uwagi na zmiany w prawie unijnym, które nastąpiły w roku 2004 po wejściu w życie Prawa zamówień publicznych, konieczne staje się przeprowadzenie jego nowelizacji. Wdrożenie nowych rozwiązań służących rozwojowi systemu oraz nadzór nad właściwym stosowaniem prawa i działalność edukacyjną należy uznać, podobnie jak w latach poprzednich, za najważniejsze zadania administracji rządowej w najbliższym okresie. W roku 2005 szczególnie znaczenie mieć będzie:

### **1. Przygotowanie nowelizacji Prawa zamówień publicznych**

Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wdrożenia nowych rozwiązań zawartych w dyrektywach do dnia 31 stycznia 2006 r. Szczególnie ważne jest zatem opracowanie projektu nowelizacji Prawa zamówień publicznych oraz projektów niezbędnych zmian w aktach wykonawczych. Wskazane byłoby, aby zmienione przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2006 r.

Po zakończeniu procesu legislacyjnego istotne znaczenie mieć będzie zapewnienie prawidłowego funkcjonowania znowelizowanej ustawy, m. in. poprzez zapoznanie z nowymi regulacjami uczestników systemu zamówień publicznych.

### **2. Dalsza elektroniczacja systemu zamówień publicznych**

Ważnym elementem rozwoju systemu zamówień publicznych powinno być dalsze wdrażanie i wykorzystywanie narzędzi elektronicznych. W tym celu wskazane jest szersze niż dotychczas stosowanie aukcji elektronicznej, pełne wykorzystanie środków elektronicznych w procesie komunikacji przez uczestników postępowań przetargowych, jak również upowszechnianie całkowicie elektronicznych sposobów udzielania zamówień, takich jak dynamiczny system zakupów.

W celu ułatwienia stosowania narzędzi elektronicznych Urząd Zamówień Publicznych udostępni zamawiającym i wykonawcom bezpłatne oprogramowanie, umożliwiające przeprowadzanie postępowań drogą elektroniczną oraz specjalny portalu internetowy, poświęcony tematyce zamówień publicznych. Rozważyć również należy przejście na w pełni elektroniczny system przesyłania i publikacji ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych.

### **3. Intensyfikacja działań kontrolnych**

Wymierne efekty nowych instrumentów kontroli w postępowaniach, objętych udziałem obserwatora w pracach komisji przetargowej oraz kontrolą uprzednią, potwierdziły celowość wprowadzenia ich do systemu prawnego zamówień publicznych. Jednocześnie ukazały skalę naruszeń przepisów ustawy oraz uchybień i zaniedbań, mających miejsce podczas prowadzonych postępowań. Wymaga to zdecydowanego zintensyfikowania działań kontrolnych w odniesieniu do zamówień o wartości mniejszej niż objętych obligatoryjną kontrolą uprzednią, a także rozszerzenia zakresu kontroli systemowych oraz kontroli następczych. Realizacja tego zadania wymagała będzie kadrowego wzmocnienia pionu kontrolnego Urzędu Zamówień Publicznych.

#### **4. Kontynuacja działań edukacyjno-szkoleniowych**

Kontynuowany, długofalowy program o charakterze edukacyjno – informacyjnym (przyjęty w roku 2002) oraz podejmowane w roku 2004 przez Urząd inne przedsięwzięcia w tym zakresie przyczyniły się do podniesienia ogólnego poziomu umiejętności i prawidłowego stosowania przepisów przez uczestników postępowań. Pomimo tego w dalszym ciągu istnieje duże zapotrzebowanie na wiedzę z zakresu zamówień publicznych. Konieczna jest zatem intensyfikacja działań zmierzających do ukształtowania profesjonalnej kadry specjalistów w tym zakresie i zapewnienia dostępu do rzetelnej wiedzy szerokiemu gronu uczestników rynku zamówień publicznych.

Szczególnie istotna jest w tym zakresie realizacja określonych w ustawie uprawnień Prezesa Urzędu dotyczących opracowywania programów szkoleniowych, organizowania i inspirowania szkoleń, przygotowywania i upowszechniania przykładowych kryteriów oceny merytorycznego poziomu szkoleń oraz dokonywania, na wniosek zainteresowanych, oceny spełnienia tych kryteriów przez podmioty prowadzące szkolenia.

#### **5. Wsparcie polskich przedsiębiorców zainteresowanych udziałem w rynku europejskim**

Akcesja Polski do Unii Europejskiej umożliwiła polskim przedsiębiorstwom zwiększony dostęp do rynków innych krajów członkowskich. Pierwsze doświadczenia w tym zakresie należy ocenić pozytywnie. Z badań przeprowadzonych przez UZP oraz MGiP wynika, że ponad 40% ankietowanych przedsiębiorców deklaruje chęć uczestnictwa w przetargach w innych krajach Unii. Niezbędna jest zatem podjęcie wszechstronnych działań zmierzających do wspierania przedsiębiorców, zainteresowanych udziałem w unijnych rynkach zamówień publicznych. W pierwszym rzędzie powinny one zapewniać polskim wykonawcom odpowiednie informacje, umożliwiające skuteczne konkurowanie z wykonawcami z innych krajów UE, a także kompetentne doradztwo i – jeśli zajdzie taka potrzeba – fachową pomoc prawną. Poza Urzędem Zamówień Publicznych oraz Ministerstwem Gospodarki i Pracy w działaniach podejmowanych w tym zakresie uczestniczyć powinny odpowiednie agencje rządowe, a także organizacje samorządu gospodarczego oraz związki pracodawców i przedsiębiorców.

#### **6. Monitoring i analiza rynku zamówień publicznych**

W związku z dynamicznie postępującym rozwojem rynku zamówień publicznych niezbędne jest monitorowanie zachodzących na nim procesów oraz prowadzenie ich bieżącej analizy. Realizując zadania w tym zakresie Urząd Zamówień Publicznych powinien ściśle współpracować z instytucjami badawczymi oraz ośrodkami naukowymi, przy wsparciu Ministerstwa Nauki i Informatyzacji oraz Komitetu Badań Naukowych. Efektem tego powinny być analizy (raporty) dotyczące między innymi poszczególnych sektorów rynku zamówień publicznych, opracowywane cyklicznie i udostępniane właściwym agendum rządowym oraz wszystkim zainteresowanym.

#### **7. Wsparcie działań zmierzających do efektywnej absorpcji środków pochodzących z funduszy UE**

Uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej, wejście w życie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz zmiany w przepisach dotyczących finansów publicznych powodują, że wydatkowanie środków pochodzących z funduszy europejskich dokonywane będzie zgodnie z obowiązującymi procedurami udzielania zamówień publicznych. Mając na uwadze szeroki i zróżnicowany w zakresie wiedzy i umiejętności oraz dotychczasowych doświadczeń rynek bezpośrednich beneficjentów środków unijnych, niezbędne jest podjęcie działań mających na

celu eliminowanie ewentualnych błędów lub naruszeń prawa w procedurach udzielania zamówień oraz zapewnienie wysokiej efektywności i skuteczności absorpcji tych środków. Wymagać to będzie ścisłej współpracy UZP z urzędami i ministerstwami uczestniczącymi w procesie absorpcji środków unijnych, w tym w szczególności z UKiE, MGiP oraz MF. Rezultatem tej współpracy powinno być kompleksowe przeszkolenie potencjalnych beneficjentów funduszy unijnych oraz instytucji wdrażających poszczególne programy w zakresie procedur Prawa zamówień publicznych, jak również opracowanie odpowiednich przewodników i poradników skierowanych do tych podmiotów. Należy również zapewnić współdziałanie UZP z innymi instytucjami odpowiedzialnymi za nadzorowanie i kontrolę wydatkowania środków w celu wypracowania spójnych i jednolitych stanowisk oraz interpretacji dotyczących najbardziej istotnych kwestii związanych z udzielaniem zamówień.

## Decyzje administracyjne wydane w I instancji przez Prezesa UZP w 2004 r.

Treść decyzji	Razem		Liczba decyzji		
	Liczba	Odsetek	Pozytywne	Negatywne	Umorzone
Zatwierdzenie trybu	6 188	79,65%	3 795	1 189	1 204
Termin umowy	786	10,12%	413	73	300
Wpis na listę arbitrów/ korekta wpisu na listę arbitrów	376	4,84%	375		1
Publikacja ogł. o wart. szac.<30.000 euro / <60.000 euro	79	1,02%	70	2	7
Odstąpienie od preferencji	78	1,00%	47	8	23
Zawarcie umowy przed ostatecznym rozpatrzeniem protestu	51	0,66%	3	22	26
Odstąpienie od przepisów ustawy	43	0,55%	24	2	17
Wpis na listę organizacji uprawnionych do korzystania ze środków ochrony prawnej	42	0,54%	37	5	
Skrócenie terminu składania ofert	40	0,51%			40
Zwolnienie z wadium	24	0,31%	15		9
Odstąpienie od wniesienia zabezpieczenia wykonania umowy	19	0,24%	15	1	3
Postanowienie o sprostowaniu błędu pisarskiego	17	0,22%	16		1
Postanowienie wyjaśniające treść decyzji	12	0,15%	8	4	
Zmiana decyzji	7	0,09%	4	2	1
Zezwolenie na przeprowadzenie postępowania na zasadach szczególnych	4	0,05%		2	2
Przywrócenie terminu rozpatrzenia sprawy	3	0,04%	1	2	
<b>Razem</b>	<b>Liczba</b>	<b>7 769</b>	<b>4 824</b>	<b>1 312</b>	<b>1 633</b>
	<b>Odsetek</b>		<b>62,09%</b>	<b>16,89%</b>	<b>21,02%</b>

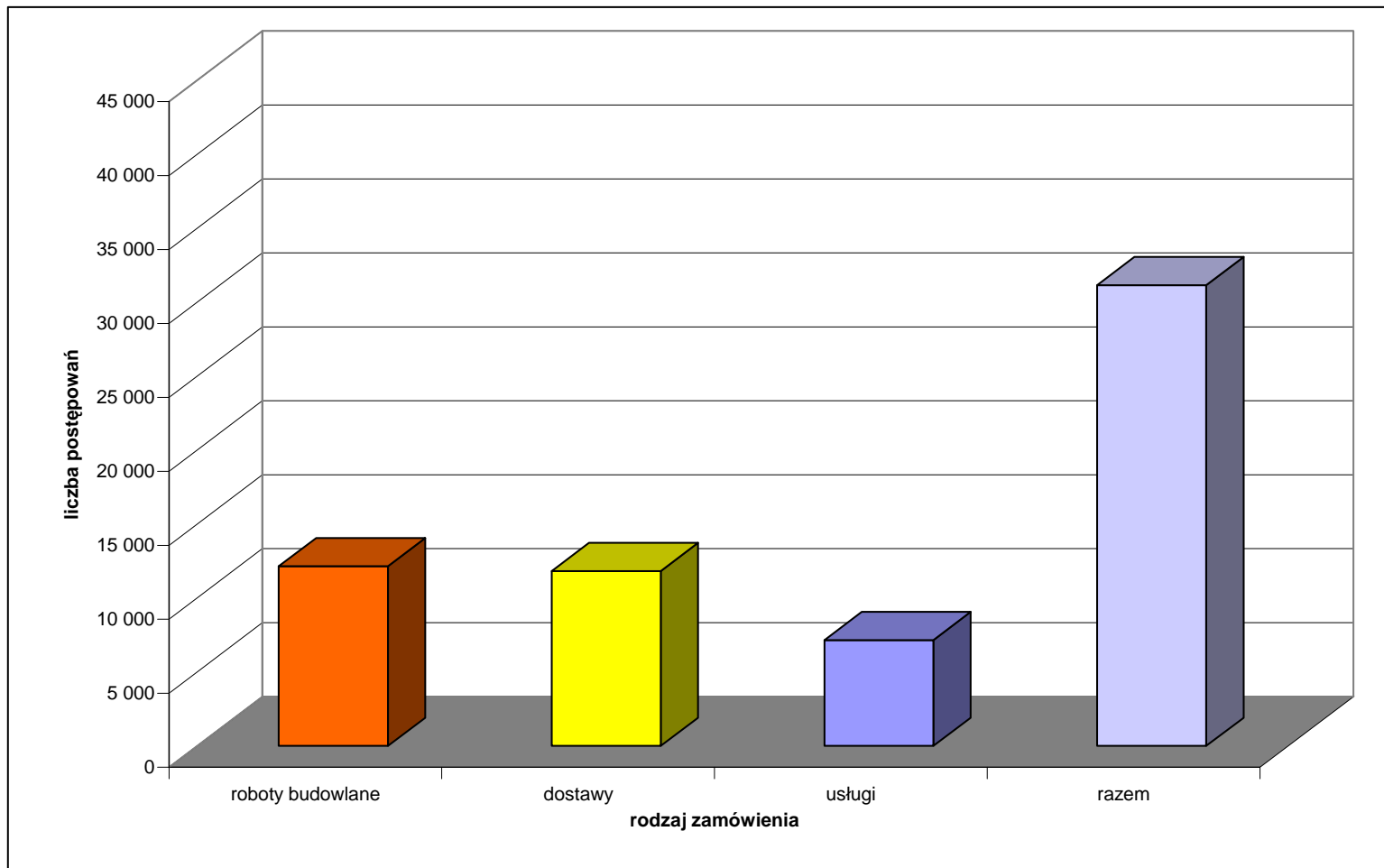


**Liczba ogłoszeń o wszczęciu postępowania w latach 2000-2004**

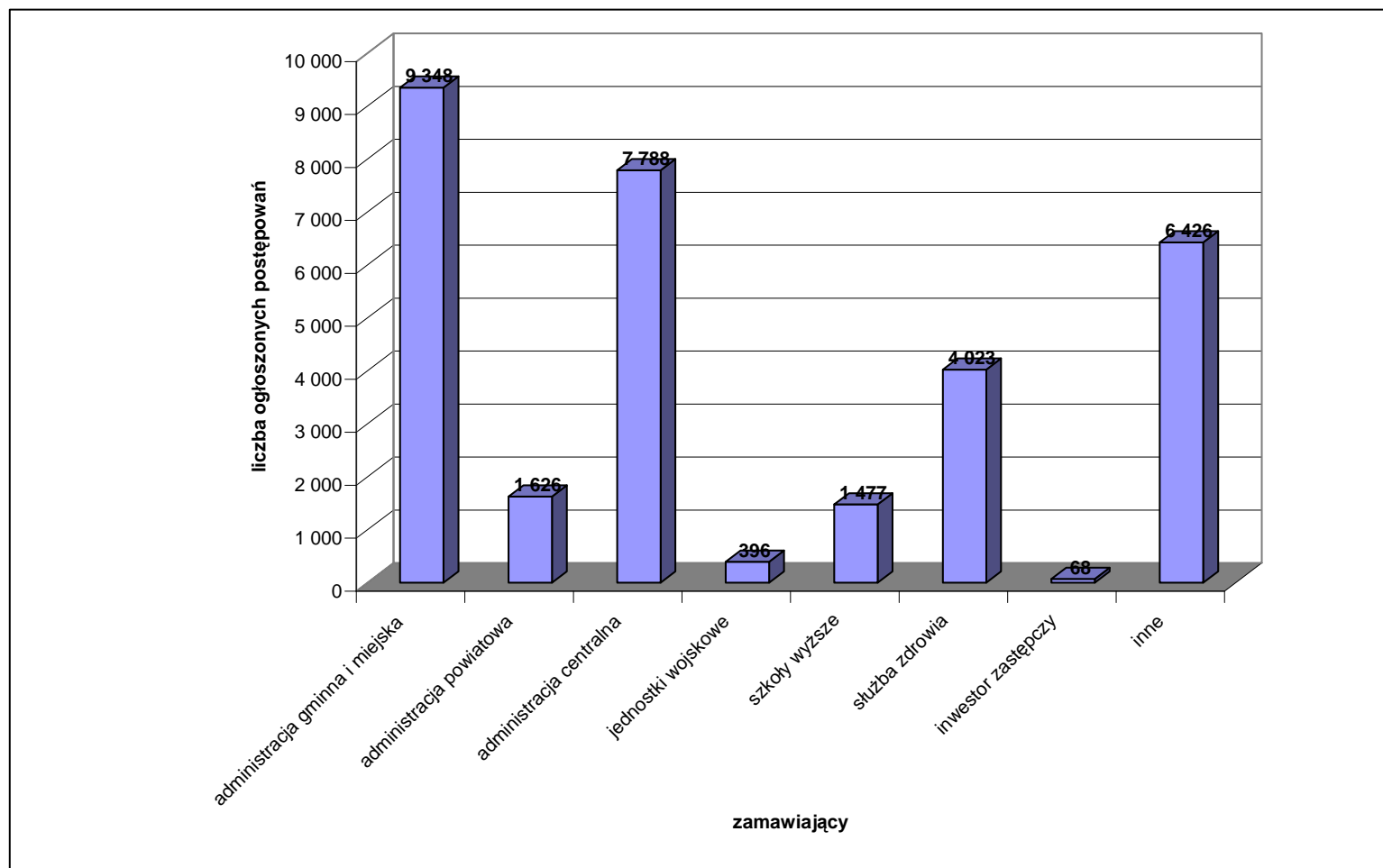
Rodzaj zamówienia	2000		2001		2002		2003		2004*	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Roboty budowlane	17.932	55,5	18.702	52,2	19.308	47,6	16.465	41,9	12.153	39,01
Dostawy	8.002	24,8	9.430	26,4	12.971	31,9	14.147	36,0	11.832	37,98
Usługi	6.347	19,7	7.662	21,4	8.262	20,4	8.677	22,1	7.167	23,01
<b>Razem</b>	<b>32.281</b>	<b>100,00</b>	<b>35.794</b>	<b>100,00</b>	<b>40.541</b>	<b>100,00</b>	<b>39.289</b>	<b>100,00</b>	<b>31.152</b>	<b>100,00</b>

\* - w roku 2004 nastąpiła zmiana ustawowego progu, powyżej którego istnieje obowiązek przekazywania ogłoszeń Prezesowi UZP – z 30.000 na 60.000 euro.

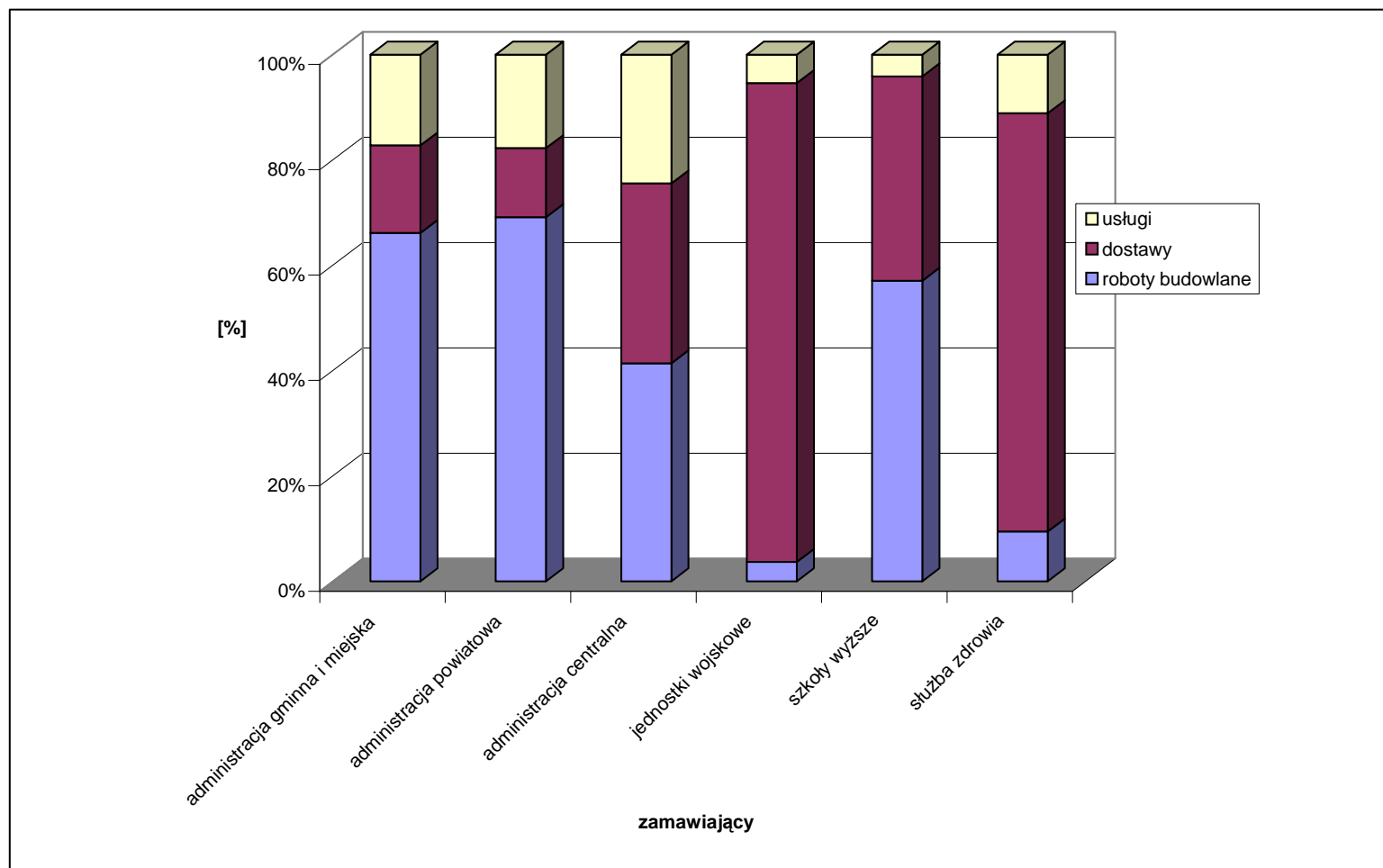
**Liczba postępowań w podziale na rodzaj zamówienia**



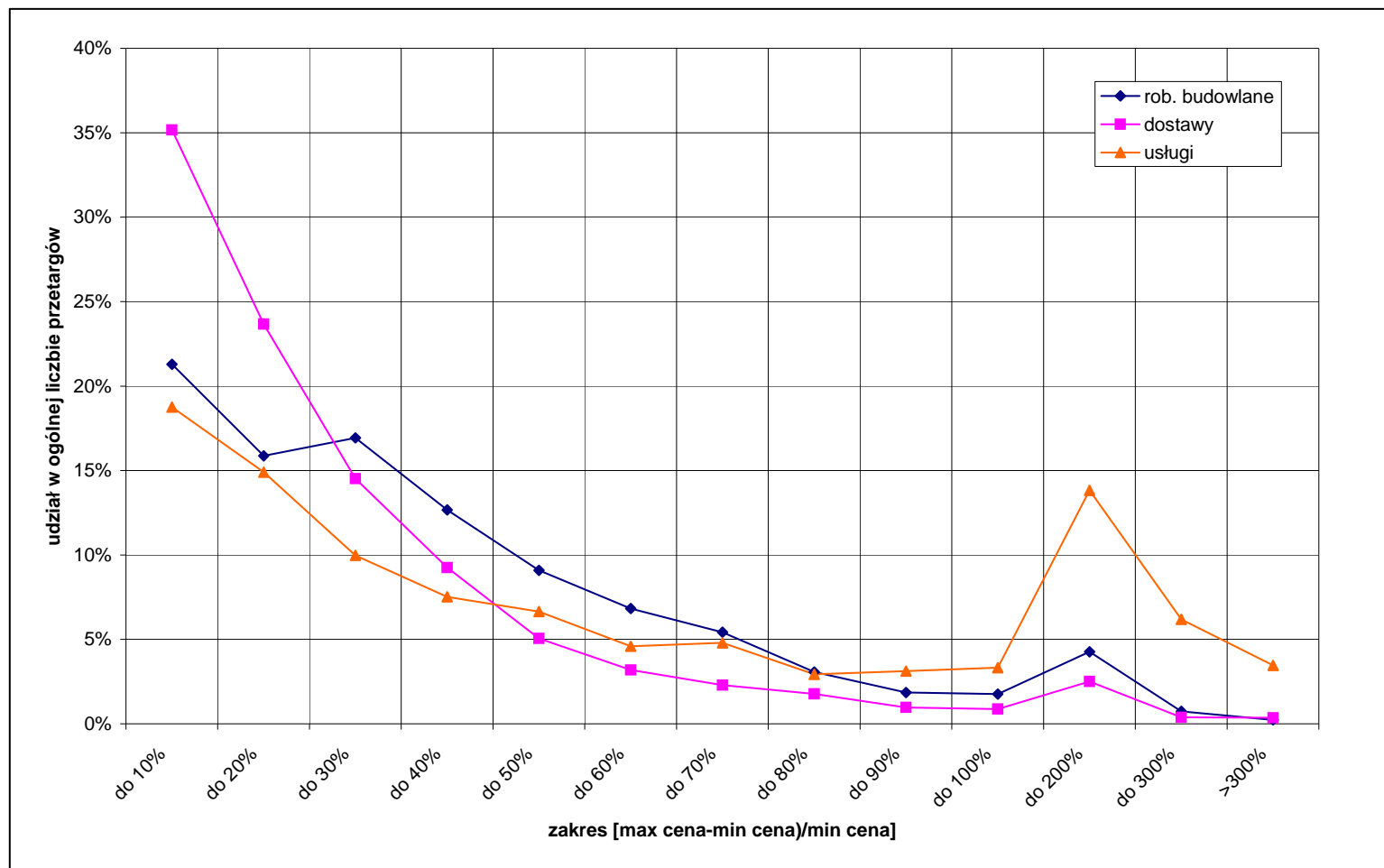
Liczba postępowań ogłaszanych przez poszczególne grupy zamawiających



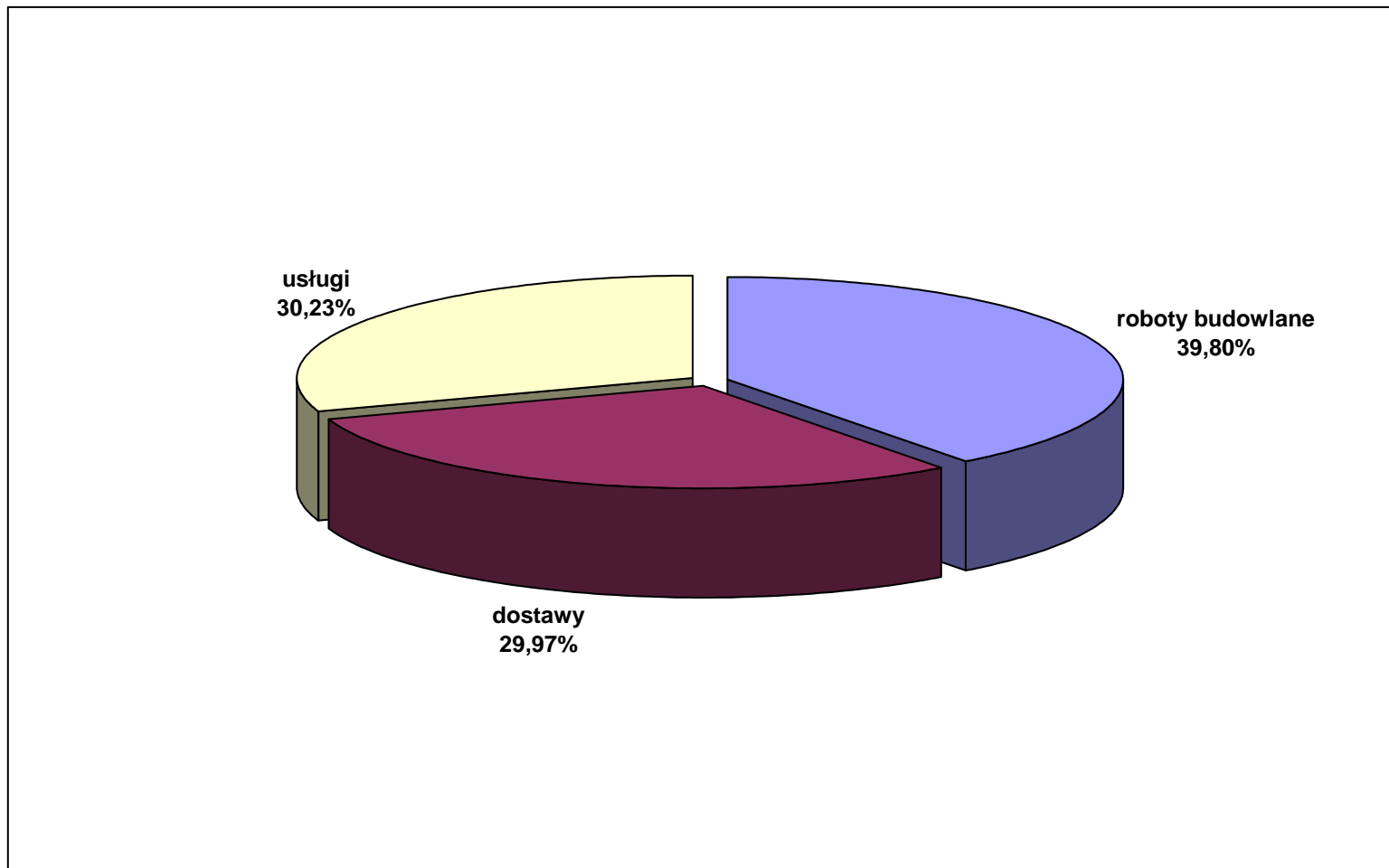
Wartość zakontraktowanych robót budowlanych, usług i dostaw przez niektóre grupy zamawiających



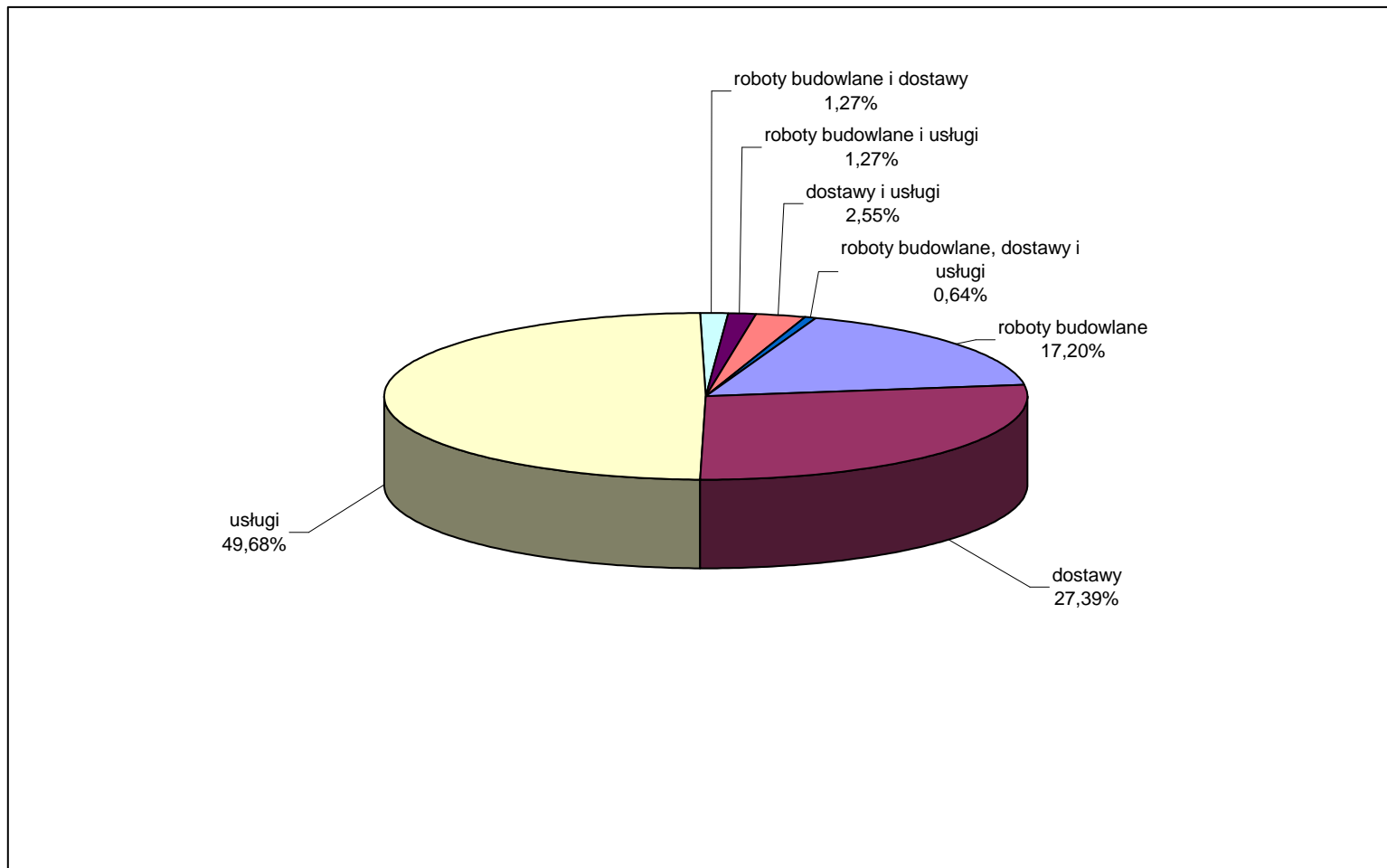
## Różnice w minimalnej i maksymalnej cenie oferty



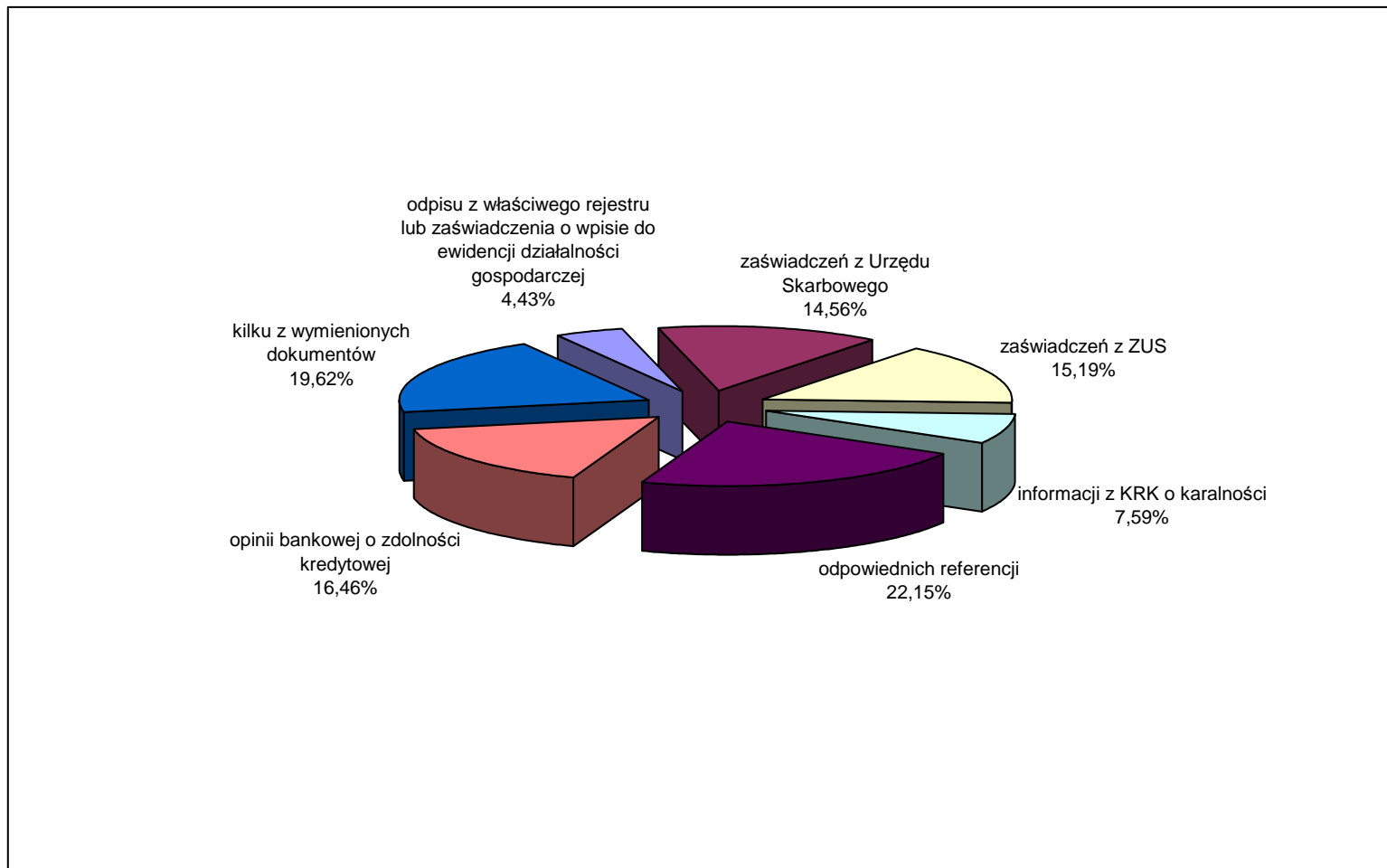
**Odwołania w podziale na przedmiot zamówienia**



**Struktura zamówień realizowanych przez ankietowane przedsiębiorstwa**



**Dokumenty, których uzyskanie nastęrcza najwięcej problemów przedsiębiorcom**





**Wykaz polskich wykonawców, którym udzielono zamówień na rynkach zagranicznych\***  
(zamówienia podlegające publikacji w Dzienniku Urzędowym UE)

<b>Lp.</b>	<b>Wykonawca</b>	<b>Nazwa zamówienia</b>	<b>Zamawiający</b>
1.	Solaris Bus, Bolechowo	Dostawa autobusów	Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), Berlin, Niemcy
2.	Agencja MAart Sp. z o.o. oraz Biuro Tłumaczeń INTERTEXT, Warszawa	Tłumaczenie dokumentów	Parlament Europejski, Bruksela
3.	Tele-Fonika Cables S.A., Myślenice	Dostawa kabla energetycznego	Hitaveita Sudumesja hf., Reykjanesbaer, Islandia
4.	Smulkowska Ewa Letterman Sp. z o.o., Centrum Tłumaczeń Specjalistycznych GET IT Sp. z o.o., ZT Awangarda	Tłumaczenie dokumentów	Centrum Tłumaczeń dla Organów UE „Nouvel Hemicycle”, Kirchberg, Luksemburg
5.	Value Management Partners Sp. z o.o., Warszawa	Usługi pomocnicze pośrednictwa finansowego	Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene, Kopenhaga, Dania
6.	Winkowski Sp. z o.o., Warszawa	Usługi w zakresie drukowania terminarzy	Lanstrafiken Orebro AB, Orebro, Szwecja
7.	ELO Serwis, Warszawa	Dostawa mikroskopów elektronowych	Latvijas Universitates Cietvielu fizikas instituits, Ryga, Łotwa
8.	Scott Wilson Kirkpatrick Co Ltd. Oddział w Polsce, Warszawa	Wielokrotne umowy ramowe na pomoc techniczną w zakresie oceny i weryfikacji projektów	Komisja Europejska Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Bruksela
9.	COMP Rzeszów SA, Rzeszów	Dostawa sprzętu rtv	PNT Consult Training GmbH, Darmstadt, Niemcy
10.	OPTeam SA, Rzeszów	Dostawa pomocy naukowych	PNT Consult Training GmbH, Darmstadt, Niemcy
11.	Festo Sp. z o.o., Raszyn	Dostawa tokarek / obrabiarek	PNT Consult Training GmbH, Darmstadt, Niemcy
12.	Ars Polona SA, Warszawa	Dostawa periodyków i książek	Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Informacji, Biblioteka, Bruksela
13.	ABB Sp. z o.o., Łódź	Dostawa elektrycznych silników, generatorów i transformatorów	AB „Lietuvos energija”, Wilno, Litwa

\* Sporządzono na podstawie ogłoszeń o udzieleniu zamówienia zamieszczonych na stronie internetowej TED. Z uwagi na niekompletność danych w części ogłoszeń powyższe zestawienie może nie być pełne.

## Przetargi ogłaszane w TED w roku 2004

