

**Sprawozdanie z funkcjonowania  
systemu zamówień publicznych w 2003 r.**

**Urząd Zamówień Publicznych  
Warszawa, maj 2004 r.**

## SPIS TREŚCI

<b>STRESZCZENIE .....</b>	<b>3</b>
<b>WPROWADZENIE .....</b>	<b>4</b>
<b>RYNEK ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH .....</b>	<b>4</b>
I. Zamawiający i oferenci .....	4
II. Wielkość rynku zamówień publicznych.....	5
1. Zamówienia publiczne powyżej 30.000 euro .....	6
2. Zamówienia publiczne o najwyższej wartości .....	7
III. Funkcjonowanie rynku .....	7
1. Tryby postępowania .....	7
2. Konkurencyjność postępowań .....	9
3. Kryteria oceny ofert .....	10
4. Uzyskiwane ceny .....	11
5. Największe realizowane zamówienia .....	11
IV. Rynek zamówień publicznych w opinii małych i średnich przedsiębiorców .....	12
<b>FORMALNOPRAWNE ORAZ INSTYTUCJONALNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA SYSTEMU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH .....</b>	<b>13</b>
I. Ustawa i akty wykonawcze .....	13
II. Prawo zamówień publicznych – założenia i prace nad nową ustawą.....	15
III. Wykonywanie kompetencji Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.....	16
1. Publikacja ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych .....	16
2. Decyzje administracyjne .....	17
3. Kontrola udzielania zamówień publicznych .....	18
4. Programy realizowane przez Urząd Zamówień Publicznych.....	22
5. Współpraca z innymi organami i instytucjami .....	24
IV. Środki ochrony prawnej.....	25
1. Arbitrzy .....	25
2. Postępowania odwoławcze .....	26
3. Skarga do sądu .....	27
<b>INTEGRACJA EUROPEJSKA I WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA.....</b>	<b>28</b>
I. Przygotowanie do integracji europejskiej.....	28
1. Dostosowanie prawa do <i>acquis communautaire</i> w dziedzinie zamówień publicznych .....	28
2. Przygotowania do wydatkowania środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności .....	30
II. Projekty finansowane ze środków pomocowych Phare.....	31
1. Projekt Phare 2001 „System zamówień publicznych” .....	31
2. Projekt Phare 2002 „Zwiększenie znajomości procedur zamówień publicznych” .....	32
3. Projekt Phare 2003 „Doskonalenie praktyki i mechanizmów kontrolnych udzielania zamówień publicznych” .....	33
4. Projekt Banku Światowego.....	33
III. Współpraca międzynarodowa.....	34
1. Współpraca z instytucjami europejskimi .....	34
2. Wizyty delegacji zagranicznych .....	34
3. Udział pracowników UZP w zagranicznych szkoleniach i warsztatach .....	34
<b>ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W PUBLIKACJACH PRASOWYCH.....</b>	<b>35</b>
<b>WNIOSKI I REKOMENDACJE .....</b>	<b>36</b>
<b>ZAŁĄCZNIKI.....</b>	<b>39</b>

## STRESZCZENIE

1. Podstawę funkcjonowania systemu zamówień publicznych stanowiła ustawa z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych (tekst jednolity Dz. U z 2002, Nr 72, poz. 664). Rok 2003 był ostatnim rokiem obowiązywania tego aktu prawnego.
2. Wartość zamówień, ogłaszanych w Biuletynie Zamówień Publicznych wyniosła około 37 mld zł. – o ponad 2 mld zł. więcej, niż w roku poprzednim.
3. Opublikowano 82.694 ogłoszenia dotyczące zamówień powyżej 30.000 euro, w tym 39.289 wszczynających postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Pozostałe ogłoszenia dotyczą wyników postępowania i planów zamówień.
4. 98% wszystkich postępowań o wartości powyżej 30 tysięcy euro było prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego.
5. W postępowaniach powyżej 30.000 euro, 47% wydatków przypadało na roboty budowlane, 34% na dostawy, a 19% na usługi.
6. W 84% postępowań o udzielenie zamówienia publicznego powyżej 30.000 euro zamawiający dokonywali wyboru oferty najtańszej (w roku 2002 – 80%, w roku 2001 - 70%, w roku 2000 - 66%).
7. Średnia ilości ofert składanych podczas jednego postępowania wynosiła 4,01 (w roku 2002 – 4,21). W przypadku robót budowlanych średnia ta wyniosła 4,96 (w roku 2002 – 5,08); dla dostaw i usług odpowiednio 3,44 i 4,42 (w roku 2002 – odpowiednio 3,66 oraz 4,36).
8. Prezes UZP wydał 16.105 decyzji administracyjnych, z czego 80% dotyczyło zatwierdzenia wyboru trybu zamówienia publicznego innego niż przetarg nieograniczony.
9. Prezes UZP przeprowadził 377 kontroli postępowań o zamówienie publiczne. W ponad 46% przypadków nie stwierdzono naruszeń ustawy, 20% spraw zakończyło się pouczeniem zamawiającego, a 10% sporządzeniem zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. W pozostałych przypadkach sprawy skierowano do rozpoznania przez właściwe organy.
10. Liczba odwołań od rozstrzygnięcia protestu, wnoszonych do Prezesa UZP wyniosła 2.292. Liczba ta systematycznie wzrasta - w 2002 r. wynosiła 1.936, a w 2001 r. - 1.687.
11. W szkoleniach i seminariach organizowanych lub współorganizowanych przez UZP uczestniczyło ponad 10 tysięcy osób.
12. 28 października 2003 roku Rada Ministrów przyjęła projekt nowej ustawy „Prawo zamówień publicznych”, który 7 listopada 2003 r. został skierowany do Sejmu.

## **WPROWADZENIE**

Sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce w 2003 roku opisuje i podsumowuje ostatni rok obowiązywania ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, zastąpionej 2 marca 2004 roku ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

Od czasu uchwalenia ustawy o zamówieniach publicznych w 1994 roku, następuje stały rozwój systemu i rynku zamówień publicznych. Potwierdzają to również dane za rok 2003, w którym w oparciu o przepisy ustawy o zamówieniach publicznych, w postępowaniach o wartości powyżej 30.000 euro wydatkowano ok. 37 mld zł, czyli ponad 8,5 mld euro. Dla porównania, w 1996 roku w postępowaniach o wartości powyżej 20.000 ecu wydatkowano około 12 mld zł co w przeliczeniu na ecu wg kursu średniego z dnia 31 grudnia 1996 roku wynosiło blisko 3,3 mld ecu.

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, dokumentacji dotyczącej wydawanych decyzji administracyjnych oraz spraw odwoławczych i sądowych. Zewnętrzne źródła informacji to w szczególności: informacje statystyczne, sprawozdania i analizy przygotowywane przez instytucje publiczne (Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Główny Urząd Statystyczny, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości). Ponadto, wykorzystane zostały wyniki badań i ankiet urzędów centralnych, m.in. wyniki badania ankietowego przeprowadzonego przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej 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.

## **RYNEK ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH**

### **I. Zamawiający i oferenci**

Uczestnikami rynku zamówień publicznych są z jednej strony zamawiający tj. podmioty obowiązane stosować ustawę przy udzielaniu zamówień na usługi dostawy lub roboty budowlane, z drugiej zaś strony dostawcy lub wykonawcy ubiegający się o wykonanie tych zamówień (zwani potocznie „oferentami”).

Zdecydowanie największą grupę zamawiających stanowi administracja publiczna. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że po reformie administracji przeprowadzonej w 1999 roku w sektorze państwowym funkcjonuje około 4000 podmiotów i jednostek organizacyjnych, zaś w sektorze samorządowym około 51 000. Precyzyjne wskazanie liczby innych podmiotów wydatkujących środki finansowe na podstawie ustawy o zamówieniach publicznych jest trudne. Podstawowym powodem jest brak oficjalnych statystyk dotyczących podmiotów nienależących do sektora finansów publicznych, a zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, np. podmioty sektora użyteczności publicznej, podmioty otrzymujące środki publiczne na realizację niektórych zadań itp.

Nie mniej trudności przysparza dokładne określenie liczby potencjalnych dostawców i wykonawców zamówień publicznych. Zgodnie z art. 6b ustawy o zamówieniach publicznych dostawcą lub wykonawcą zamówienia publicznego może być każda osoba fizyczna, także niedziałająca jako przedsiębiorca. Zdecydowana większość zamówień publicznych jest jednak możliwa do wykonania jedynie przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Według danych statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego z 2001 roku przedsiębiorstw aktywnych było ponad 1.657 tys.,<sup>1</sup> z czego ponad 99,8% stanowiły przedsiębiorstwa małe i średnie, tj. zatrudniające poniżej 250 osób. Jak wynika z badań ankietowych aktywnie w rynku zamówień publicznych uczestniczy jednak tylko ok. 20% przedsiębiorców.

## II. Wielkość rynku zamówień publicznych

Sektor publiczny jest w Polsce największym odbiorcą towarów i usług. Precyzyjne określenie wielkości rynku jest utrudnione ze względu na brak szeregu danych statystycznych. Najbardziej wiarygodnym szacunkiem jest analiza wartości dotyczących wydatków publicznych, która dla roku 2002<sup>2</sup> wygląda następująco:

- wydatki bieżące jednostek budżetowych budżetu państwa na zakup materiałów i usług – 9.920,7 mln zł.
- wydatki zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i ze środków specjalnych jednostek budżetowych na materiały i usługi – 1.614,4 mln zł.
- zakup materiałów i usług z budżetów jednostek samorządu terytorialnego – 16.347,9 mln zł.
- wydatki inwestycyjne z budżetów jednostek samorządu terytorialnego – 13.263,0 mln zł.

Łącznie wydatki te wynoszą 41.146 mln zł. Można przyjąć, że są to w większości wydatki dokonywane w trybie ustawy o zamówieniach publicznych. Kwota ta nie odzwierciedla jednak w pełni wielkości rynku zamówień publicznych, który faktycznie jest o wiele większy.

Od 2002 roku system zamówień publicznych obejmuje 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 liniowych) i tramwajowym, trolejbusowym, autobusowym, obsługą i udostępnianiem sieci telekomunikacyjnej, a także podmioty, zajmujące się poszukiwaniem lub wydobywaniem gazu ziemnego, ropy, węgla i innych paliw, zarządzaniem i udostępnianiem przewoźnikom lotnisk, portów morskich i śródlądowych. Znaczna część środków, pozostających w dyspozycji tych podmiotów jest wydatkowana na rynku zamówień publicznych.

Na rynek ten trafiają także środki podmiotów sektora finansów publicznych (np. państwowych osób prawnych) nie ujętych w przedstawianej wcześniej statystyce oraz innych podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy o zamówieniach publicznych (np. podmiotów otrzymujących środki publiczne na realizację niektórych zadań).

Wartość zakontraktowanych robót budowlanych, usług i dostaw przez niektóre grupy zamawiających przedstawia Załącznik Nr 1.

---

<sup>1</sup> W rejestrze REGON na koniec 2001 roku zarejestrowanych było 3.374.956 podmiotów gospodarczych; szacunki liczby podmiotów aktywnych – ZBSE GUS i PAN.

<sup>2</sup> Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003, GUS

## 1. Zamówienia publiczne powyżej 30.000 euro

W roku 2003 w BZP ogłoszono 41.762 wyniki postępowań o wartości powyżej 30.000 euro. Analiza ogłoszonych postępowań pozwala na określenie sumy kwot zakontraktowanych na poziomie około 37 mld zł (w roku 2002 ok. 35 mld zł). Kwotę tę można traktować jako przybliżoną wartość zamówień publicznych powyżej 30.000 euro. Największy udział w tej kwocie mają zamówienia na roboty budowlane – ponad 47%, następnie dostawy – 34% i usługi – 19%. Największa jest też liczba ogłoszeń wszczynających postępowanie na roboty budowlane – 42%. Ogłoszenia postępowań na dostawy wyniosły 36% ogólnej liczby ogłoszeń, a na usługi 22%.

Jak wynika z danych UZP, rok 2003 jest pierwszym, w którym zamawiający wszczęli nieco mniej postępowań przetargowych niż w roku poprzednim:

Rok	2003	2002	2001
Ilość postępowań	39.289	40.541	35.794.

Mniejsza liczba postępowań w połączeniu z rosnącą skalą wydatków dokonywanych w trybie ustawy o zamówieniach publicznych może świadczyć o pozytywnej tendencji sumowania zamówień o podobnym charakterze i udzielania ich w ramach jednego postępowania. Takie postępowanie zamawiających powinno prowadzić do bardziej efektywnego wydatkowania środków poprzez osiąganie niższych cen jednostkowych nabywanych świadczeń.

W ciągu 2003 roku spadł odsetek postępowań na roboty budowlane, wzrósł zaś na usługi i dostawy, co jest tendencją wieloletnią, a nie charakterystyczną dla roku minionego. Szczególnie istotny jest przy tym wzrost liczby zamówień na usługi. Pozwala to na stwierdzenie, iż zamawiający odchodzą od samodzielnej realizacji niektórych zadań, zlecając ich wykonanie wyspecjalizowanym podmiotom zewnętrznym.

Najwięcej postępowań, chociaż mniej niż w roku poprzednim, zostało ogłoszonych przez administrację gminną i miejską, której zamówienia, wliczając do tej grupy również komunalne zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze oraz spółki komunalne, stanowiły prawie 39% ogółu (w roku 2002 43%). Kolejnym zamawiającym była administracja centralna – tutaj nastąpił wzrost liczby zamówień w porównaniu do roku poprzedniego i wynosił ponad 21% (przy 19% w roku 2002). Natomiast na tym samym poziomie 12% utrzymał się odsetek zamówień udzielanych przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

Struktura zamówień wśród wyróżnionych grup zamawiających jest różna w zależności od specyfiki ich funkcjonowania i wypełnianych zadań publicznych. Jednak i tutaj nastąpiły zmiany w porównaniu do roku 2002, zwłaszcza w wydatkach na roboty budowlane: największe nakłady na roboty budowlane poniosła administracja powiatowa – 73% oraz szkoły wyższe – 69%. Administracja gminna i miejska wydatkowała jedynie 59% środków.

Liczbę ogłoszeń o postępowaniach wszczętych w latach 2000-2003 przedstawia [Załącznik Nr 2](#). Liczbę postępowań o wartości powyżej 30.000 euro w podziale na rodzaj zamówienia przedstawia [Załącznik Nr 3](#). Liczbę postępowań ogłaszanych przez poszczególne grupy zamawiających przedstawia [Załącznik Nr 4](#).

## 2. Zamówienia publiczne o najwyższej wartości <sup>3</sup>

Ze względu na skalę wydatkowanych środków, począwszy od 1 maja 2004 roku postępowania o wartości powyżej 5 mln Euro na dostawy i usługi oraz powyżej 10 mln Euro na roboty budowlane będą podlegały obligatoryjnej kontroli ze strony Prezesa UZP.

Z ogłoszeń o wyniku postępowania publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych w roku 2003 wynika, iż postępowań o takiej wartości było odpowiednio 120 i 28. Stanowiły one niespełna 0,4% ogólnej liczby postępowań, jednakże ich łączna wartość przekraczająca 4,8 mln zł stanowi 13% wartości zamówień, ogłaszanych w Biuletynie Zamówień Publicznych.

W ogólnej kwocie wydatków udział przetargów powyżej omawianych progów stanowił: powyżej 5 mln Euro - ok. 10%, powyżej 10 mln Euro prawie 3%. Najwięcej zamówień powyżej tych wartości zostało udzielonych przez administrację centralną – odpowiednio 40% i 38%, następnie przez administrację gminną i miejską – odpowiednio 28% i 24%. Te wielkości pozwalają stwierdzić, że o ile w przetargach o niższej wartości dominuje udział administracji niższego szczebla, tu proporcja jest odwrotna. Taki podział wynika z zainteresowania administracji lokalnej (samorządów) zaspakajaniem bieżących potrzeb mieszkańców. Największe inwestycje o charakterze ogólnokrajowym realizuje administracja centralna.

Można przypuszczać, że liczba zamówień o największej wartości będzie w najbliższych latach wzrastać szybciej niż liczba pozostałych zamówień. Będzie to spowodowane możliwością uruchamiania wielkich inwestycji infrastrukturalnych współfinansowanych ze środków europejskich, a także poprawiającą się w szybkim tempie sytuacją gospodarczą. Ten ostatni aspekt spowoduje w szczególności wzrost liczby tzw. zamówień sektorowych.

## III. Funkcjonowanie rynku

### 1. Tryby postępowania

Zamawiający decydowali się głównie na zastosowanie trybu przetargu nieograniczonego, opublikowano 38.552 ogłoszeń o wszczęciu postępowania w tym trybie, co stanowi ponad 98% wszystkich ogłoszeń o wszczęciu postępowania. Przetarg nieograniczony był najczęściej stosowany przez wszystkie grupy zamawiających, niezależnie od przedmiotu zamówienia.

Stosowanie innych trybów przetargowych stanowi bardzo mały procent w stosunku do wszystkich ogłaszanych postępowań. I tak: przetarg ograniczony – 126 ogłoszeń, co stanowi 0,32%, przetarg dwustopniowy 557 co stanowi 1,42% oraz wstępna kwalifikacja – 54 ogłoszenia co stanowi 0,14%.

Dane pochodzące z ogłoszeń o wyniku postępowania potwierdzają niewielką liczbę postępowań prowadzonych w trybach nieprzetargowych. Opublikowano 6.659 ogłoszeń o wyniku negocjacji z zachowaniem konkurencji, zapytania o cenę oraz postępowania w trybie

---

<sup>3</sup> W projekcie nowej ustawy - Prawo zamówień publicznych wyodrębniono nowe progi w zamówieniach – 5 mln Euro dla dostaw i usług i 10 mln Euro dla robót budowlanych, z którymi wiąza się nowe kompetencje Prezesa w zakresie kontroli – dlatego w 2003 roku prowadzono monitoring tej kategorii zamówień.

W roku 2003 system zamówień publicznych przewidywał dwa rodzaje kontroli, tj. kontrolę wzajemną (głównie po stronie oferenta, oznaczającą prawo oferenta do sprzeciwu wobec zachowania zamawiającego poprzez protest oraz odwołanie się do zespołu arbitrow) oraz kontrolę wykonywaną przez Prezesa UZP (*post factum*). W roku 2004 wraz z wejściem w życie projektowanej ustawy Prawo zamówień publicznych uprawnienia kontrolne Prezesa UZP zostaną rozszerzone o nowy rodzaj kontroli – kontrolę uprzednią, która będzie miała charakter prewencyjny, gdyż będzie wszczynana przed zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego. Kontrola taka będzie obowiązkowa w przypadku zamówień publicznych o największej wartości, tzn. powyżej 5.000.000 euro dla dostaw i usług oraz 10.000.000 euro dla robót budowlanych.

z wolnej ręki, co stanowi wzrost w porównaniu do roku 2002 (5.573). Stanowiło to ok. 16% ogólnej liczby ogłoszeń o wyniku postępowania.

Stosowanie innych trybów przedstawia się następująco:

- przetarg nieograniczony – 34.526 ogłoszeń, tj. 82,67%,
- przetarg ograniczony – 92 ogłoszenia, tj. 0,22%,
- przetarg dwustopniowy – 474 ogłoszenia, tj. 1,14%,
- wstępna kwalifikacja – 11 ogłoszeń, tj. 0,03%.

Taki sposób postępowania i zdecydowany prymat przetargów nieograniczonych, tzn. podstawowego trybu udzielania zamówień świadczy o respektowaniu podstawowych zasad konkurencyjności postępowania przez zamawiających.

Podobna sytuacja występuje przy udzielaniu zamówień o największej wartości. Najczęściej stosowanym trybem był, podobnie jak w przypadku innych zamówień, przetarg nieograniczony. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiają się następująco:

#### Zamówienia pow. 5 mln euro na dostawy i usługi

Tryb	Liczba	Odsetek
Przetarg nieograniczony	115	64%
Przetarg ograniczony	5	3%
Przetarg dwustopniowy	-	-
Negocjacje z zachowaniem konkurencji	7	4%
Zamówienie z wolnej ręki	53	29%
Razem	180	100,00%

#### Zamówienia pow. 10 mln euro na roboty budowlane

Tryb	Liczba	Odsetek
Przetarg nieograniczony	24	86%
Przetarg dwustopniowy	3	11%
Przetarg ograniczony	1	3%
Negocjacje z zachowaniem konkurencji	-	-
Zamówienie z wolnej ręki	-	-
Razem	28	100,00%

Zastosowanie trybu przetargu nieograniczonego w postępowaniach o największych wartościach jest nieco rzadsze niż w ogólnej liczbie postępowań. Wynika to ze zwiększonego udziału postępowań w trybie przetargu dwustopniowego stosowanego przy zamawianiu robót budowlanych. Zastosowanie tego trybu skutkowało możliwością udzielenia zamówienia na projekt i wykonawstwo obiektu budowlanego w ramach jednego postępowania o udzielenie zamówienia, skracając czas niezbędny do wyłonienia wykonawcy inwestycji. Stosunkowo duża liczba zamówień na usługi i dostawy o wartości powyżej 5 mln euro udzielanych w trybie z wolnej ręki, jest wynikiem udzielania zamówień przez zamawiających z sektora użyteczności publicznej, w szczególności energetyki. Zamówienia



te są związane z koniecznością zakupu usług, objętych do 20 października 2003 r. przepisami ustawy, do których nabywania zamawiający są zobowiązani na mocy przepisów prawa, a możliwych do uzyskania jedynie od konkretnych podmiotów. Dotyczy to np. usług systemowych nabywanych przez operatora sieci elektroenergetycznej, usług przesyłowych energii elektrycznej.

W przypadku postępowań o największej wartości częściej niż w przypadku postępowań mniejszych mają również miejsce odstępstwa od stosowania ustawy o zamówieniach publicznych na rzecz procedur akceptowanych przez współfinansujących takie przedsięwzięcia międzynarodowych organizacji lub instytucji finansowych.

## **2. Konkurencyjność postępowań**

Podczas jednego postępowania składano średnio 4,01 oferty (w porównaniu do roku 2002 wartość ta nieznacznie spadła). Najwięcej ofert wpływało w postępowaniach na roboty budowlane – 4,96 oferty, mniej zaś na dostawy i usługi – odpowiednio 3,44 i 4,42 oferty.

Podobnie jak w latach minionych w większości postępowań składano 5 i więcej ofert, odpowiednio w 45% postępowań na roboty budowlane, 18% postępowań na dostawy i 30% postępowań na usługi. Rekordowa liczba złożonych ofert w jednym postępowaniu wyniosła 58 i dotyczyła robót budowlanych. Niepokojący jest fakt, że w ok. 34% ogólnej liczby postępowań składano tylko 2 oferty. Świadczyć to może o niewystarczającym zainteresowaniu zamówieniami publicznymi wśród przedsiębiorców, ale również o niewystarczającym poziomie wiedzy składających oferty. Częstokroć bowiem to brak ofert złożonych, ale błędy w nich popełnione powodują konieczność odrzucania ofert i w konsekwencji unieważnianie postępowań.

W ponad 68% postępowań (podobnie w roku 2002, 62% w roku 2001) nie odrzucono żadnej oferty, co może świadczyć o ich coraz lepszym przygotowaniu. Jednocześnie, w stosunku do lat poprzednich, maleje liczba postępowań, w których odrzucono 3 lub więcej ofert – z 11% w 2001 r. do 8% w latach 2002 i 2003.

Odsetek postępowań unieważnionych utrzymuje się w miarę na stałym poziomie, tj. 23% – 25% ogólnej liczby postępowań. Uwagę zwraca duża liczba postępowań unieważnionych z powodu wpłynięcia mniej niż 2 ofert niepodlegających odrzuceniu. Postępowania unieważnione z tej przyczyny stanowią 88% wszystkich unieważnionych postępowań w roku ubiegłym. Brak 2 ważnych ofert jest również najczęstszą okolicznością, na którą powołują się zamawiający wnioskując o wydanie decyzji o zatwierdzenie zmiany trybu postępowania, w przypadku decyzji na negocjacje z zachowaniem konkurencji ok. 60%, w przypadku wolnej ręki – prawie 11%.

Ponad 5% postępowań unieważnionych zostało z przyczyny niedopełnienia obowiązku zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie lub dotknięcia postępowania wadą uniemożliwiającą zawarcie ważnej umowy, a więc z przyczyn nieprawidłowego działania zamawiającego. Unieważnienie postępowania w sytuacji, gdy cena najkorzystniejszej oferty przekracza kwotę, jaką zamawiający może przeznaczyć na finansowanie zamówienia to 4% wszystkich unieważnień. Podobnie wyjątkowe było unieważnianie postępowania z powodu wystąpienia istotnej okoliczności powodującej, iż wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym (3%).

W postępowaniach o zamówienia największej wartości średnia ilość składanych ofert była zbliżona do średniej dla wszystkich postępowań. Jednak w postępowaniach na dostawy i usługi średnio składano mniej ofert – 3,12, natomiast w postępowaniach na roboty budowlane więcej – 4,09. Maksymalnie w jednym zamówieniu złożono 18 ofert.

Zamówienia powyżej progu 5 mln Euro mają wyższy wskaźnik postępowań, w których nie odrzucono żadnej oferty – 82%, natomiast w przetargach na roboty budowlane powyżej 10 mln euro w 62% postępowań nie odrzucono żadnej oferty. W postępowaniach tych

ponadprzeciętną osiągnęła liczba przetargów, w których odrzucano 3 i więcej ofert - prawie 24%.

Zwraca uwagę bardzo duży (ok. 60%) odsetek postępowań unieważnionych w przetargach na dostawy i usługi. Natomiast w przypadku robót budowlanych odsetek unieważnień jest mniejszy od ogółu – 19%. Podobnie jak ogólnie, największy odsetek unieważnień dotyczył braku dwóch ofert niepodlegających odrzuceniu – odpowiednio 84% oraz 75%. Sytuacja taka była niekorzystna zarówno ze względu na zwiększone koszty powtórnej organizacji postępowań, jak i niebezpieczeństwo podnoszenia w powtórzonych postępowaniach cen przez wykonawców. Konieczność unieważniania postępowań, które pozwalały na wyłonienie właściwego wykonawcy przyczyniała się także do opóźnień w realizacji zadań publicznych<sup>4</sup>.

### 3. Kryteria oceny ofert

Najistotniejszą zmianą dotycząca kryteriów oceny ofert w czasie obowiązywania ustawy o zamówieniach publicznych był wprowadzony z dniem 26 października 2001 roku zakaz stosowania kryteriów podmiotowych przy ocenie ofert. Nie spowodował on jednakże wprowadzania przez zamawiających w ich miejsce nowych, nie stosowanych uprzednio kryteriów. Częściej natomiast niż przed tą zmianą zamawiający stosowali kryteria dotyczące warunków płatności oraz warunków gwarancji i serwisu. W 2003 roku zauważalny jest jednak spadek zainteresowania tymi kryteriami (odpowiednio o 4% i 1% w porównaniu do roku ubiegłego). Zamawiający w jednym postępowaniu stosowali średnio 2 kryteria.

#### Kryteria stosowane przy ocenie ofert

Kryteria	Odsetek przetargów w których stosowano kryterium	
	2002	2003
Cena <sup>5</sup>	100%	100%
Warunki płatności	24%	20%
Warunki gwarancji i serwisu	18%	17%
Termin wykonania zamówienia	13%	9%
Ocena techniczna (jakość)	11%	9%

Stosunkowo wielu zamawiających decydowało się na zastosowanie tylko kryterium ceny, bowiem aż 51% (w roku 2002 – 39%) ogłoszonych postępowań miało być rozstrzygnięte poprzez wybór oferty najtańszej. Z tego powodu średnia waga kryterium ceny wyniosła w 2003 roku aż do 87% (w 2002 – 81%). Średnia waga dla pozostałych kryteriów również wskazuje na preferowanie przez zamawiających ofert najtańszych.

<sup>4</sup> Zmiany eliminujące konieczność unieważniania postępowań ze względu na brak dwóch ofert nie podlegających odrzuceniu zostały wprowadzone ustawą z 29 stycznia 2004 Prawo zamówień publicznych.

<sup>5</sup> Kryterium obligatoryjne, dlatego w 100% przypadków

### Średnia waga stosowanych kryteriów

Kryteria	Średnia waga kryterium w postępowaniach	
	2002	2003
Cena	81%	87%
Warunki płatności	13%	12%
Warunki gwarancji i serwisu	13%	11%
Termin wykonania	12%	12%
Ocena techniczna (jakość)	25%	25%

W największych postępowaniach na dostawy i usługi najczęściej występującym kryterium, oprócz ceny, były warunki płatności (ok. 11% postępowań). Jednak najbardziej znaczącym kryterium była ocena techniczna (jakość) ze średnią wagą 18%. W przetargach na roboty budowlane najczęściej, oprócz ceny, oceniano warunki gwarancji i serwisu (ok. 20% postępowań), a najbardziej znaczącym kryterium był termin wykonania zamówienia ze średnią wagą 20%. Świadczy to o przywiązywaniu przez zamawiających odpowiedniej wagi do pozacenowych kryteriów oceny ofert zapewniających właściwą jakość, trwałość oraz efektywny sposób eksploatacji przedmiotu zamówienia

#### 4. Uzyskiwane ceny

Na stałym poziomie utrzymuje się liczba postępowań, w których oferta wybrana była jednocześnie ofertą najtańszą, 84% w roku 2003, 80% – w roku 2002. W kolejnych 12% przypadków wybierane były oferty droższe od najtańszej o maksymalnie 10%. Zaś tylko w 1% zamawiający wybierali oferty droższe o ponad 40% od oferty najtańszej. Świadczyć to może o coraz bardziej racjonalnych wyborach dokonywanych przez zamawiających, którzy nabywają dobra spełniające ich oczekiwania jakościowe za możliwie najniższą cenę.

Nastąpiło także dalsze zbliżenie poziomu cen zawartych w ofertach w porównaniu do lat 2001 – 2002. Różnica pomiędzy minimalną a maksymalną ceną ofert składanych w jednym postępowaniu wahała się w granicy do 30%:

- w 56% przypadków na roboty budowlane (w 54% w roku 2002 i 52% w roku 2001),
- w 71% przypadków na dostawy (70% – 2002 i 60% – 2001),
- w 44% przypadków na usługi (40% – 2002 i 30% – 2001).

Oferty na dostawy są więc zwykle najbardziej zbliżone cenowo w przeciwieństwie do usług, gdzie cena zależy od większej liczby czynników. Zwiększające się z roku na rok zbliżenie cen we wszystkich rodzajach zamówień może świadczyć o coraz większej konkurencji pomiędzy oferentami. Pewien niepokój budzić może natomiast to, że przy takiej dominacji kryterium cenowego, w niektórych postępowaniach odbywać się to może kosztem jakości bądź innych istotnych parametrów zakupywanego produktu.

Różnice w minimalnej i maksymalnej cenie oferty przedstawia Załącznik Nr 5.

#### 5. Największe realizowane zamówienia

W roku 2003 największe zamówienia publiczne były realizowane przede wszystkim w branżach: komputerowo – informatycznej, paliwowej, medycznej oraz energetycznej. W przetargach na dostawy o wartości powyżej 5 mln euro prawie 20% ogółu zamówień stanowiły zamówienia na dostawę produktów rafinacji ropy naftowej, blisko 21% zamówienia na dostawę produktów z branży komputerowo – informatycznej. W zamówieniach na usługi o

wartości powyżej 5 mln euro największy odsetek tj. prawie 65%, stanowiły usługi transportu lądowego.

Umowy o najwyższej wartości podpisały podmioty działające we wspomnianych branżach - Roche Diagnostic Polska, PGF Urtica oraz Johnson&Johnson Poland w branży medycznej, Prokom Software S.A. w branży komputerowej oraz Polski Koncern Naftowy ORLEN S.A. w branży paliwowej.

Najwyższą wartość miało natomiast zamówienie na usługi komunikacyjne udzielone Przedsiębiorstwu Komunikacji Miejskiej w Katowicach - 438 mln zł. Jest to jednak zamówienie, którego realizacja będzie trwała przez 10 lat, stąd wartość ta nie jest w pełni porównywalna z innymi zamówieniami, udzielanymi co do zasady na okres nie przekraczający 3 lat.

Listę podmiotów, które uzyskały w 2003 roku zamówienia publiczne o najwyższej wartości przedstawia Załącznik Nr 6.

#### **IV. Rynek zamówień publicznych w opinii małych i średnich przedsiębiorców**

Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej przy współpracy z Urzędem Zamówień Publicznych przeprowadza badania wśród małych i średnich przedsiębiorstw, które pozwalają ocenić stopień zainteresowania tych podmiotów rynkiem zamówień publicznych oraz poznać ich opinię na temat podstawowych instytucji prawa i praktyki udzielania zamówień. Prezentowane wyniki dotyczą pierwszej połowy roku ubiegłego.

Wynika z nich, że w okresie tym około 80% podmiotów objętych badaniem nie wykonywało żadnego zamówienia publicznego (ten okres obejmuje badanie), 12,66% wykonywało zamówienia jako główny wykonawca, 1,6% jako podwykonawca, a zaledwie 0,18% jako uczestnik konsorcjum. Wśród zamówień, które realizowali ankietowani:

- usługi stanowiły 50,49%.
- dostawy stanowiły 25%,
- roboty budowlane stanowiły 22%

Zaledwie 4% ankietowanych podmiotów uznaje zamówienia publiczne za podstawowe źródło uzyskiwanych zleceń. Dla prawie 6% przedsiębiorstw są one jednym z głównych źródeł, a dla prawie 19% okazjonalnym źródłem zleceń.

W postępowaniach o wartości poniżej 30.000 euro większość firm uczestniczyła maksymalnie w 5 przetargach - ponad 82% ankietowanych. W więcej niż 20 postępowaniach składało swoje oferty tylko 3,68% ankietowanych. Podobna sytuacja dotyczy zamówień powyżej 30.000 euro. 60,78% przedsiębiorstw brało udział w 1-5 przetargach, a 17,65% w powyżej 20.

Głównym źródłem informacji o organizowanych przetargach dla ankietowanych przedsiębiorców były zaproszenia kierowane bezpośrednio przez zamawiających (20%). Około 17% o możliwości uzyskania zamówienia publicznego dowiadywało się z prasy. Źródła informacji stanowiły również znajomi oraz Biuletyn Zamówień Publicznych - wskazywało na nie odpowiednio 7,83% i 7,39% ankietowanych. Ponad 5,5% przedsiębiorców wiedzę o wszczynanych postępowaniach czerpało z ogłoszeń w siedzibie zamawiającego.

Najczęstszym powodem rezygnacji ze składania ofert (około 34%) jest przekonanie przedsiębiorców, że nie zasady uczciwej konkurencji a odgórne ustalenie jego wyniku rozstrzygają o wyniku postępowania. W ponad 20% odpowiedzi jako przyczynę rezygnacji z udziału w postępowaniu przedsiębiorcy podają przekonanie, iż postanowienia umowy są niekorzystne dla firmy. Około 13% przedsiębiorców uważa przygotowanie oferty za zbyt skomplikowane, a około 12% nie było w stanie zebrać wszystkich wymaganych przez

zamawiającego dokumentów. 5,5% przedsiębiorców wskazywało także na zbyt wiele niejasności w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

60% ankietowanych stwierdza, że w postępowaniach, w których uczestniczyli, zasadniczym, najczęściej jedynym kryterium oceny ofert była cena. Kolejne kryterium stanowił „okres płatności” - wskazuje na nie 7,5% przedsiębiorców. Inne stosowane przez zamawiających kryteria to: ocena techniczna i warunki gwarancji (te odpowiedzi wskazało odpowiednio 4% i 2% respondentów).

Małe i średnie przedsiębiorstwa najczęściej biorą udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych na terenie gminy lub powiatu, w których ma siedzibę i działa firma (43,9% badanych). W przetargach organizowanych na terenie obejmującym województwo lub region brało udział 34,15% respondentów, a 17,56% ankietowanych starało się o zamówienie publiczne na terenie całego kraju.

W związku z przystąpieniem Polski do UE zainteresowanie uzyskaniem zamówienia publicznego w państwach członkowskich zapowiada zaledwie 9,91% ankietowanych przedsiębiorców. 12,24% respondentów zadeklarowało gotowość do udziału w przetargach organizowanych w krajach najbliższej położonych (Niemcy, Czechy, Austria, Słowacja, Litwa). Aż 77,84% badanych przedsiębiorców nie zamierza ubiegać się o zamówienie poza Polską.

Likwidacja barier informacyjnych, finansowych oraz kompetencyjnych, prowadząc do zwiększenia konkurencyjności rynku oraz rozwoju sektora MSP stanowi jedno z najważniejszych zadań w systemie zamówień publicznych. Działania w tym zakresie były w 2003 roku podejmowane zarówno przez Urząd Zamówień Publicznych jak i Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej oraz podlegające mu podmioty<sup>6</sup>.

Strukturę zamówień realizowanych przez ankietowane przedsiębiorstwa przedstawia Załącznik Nr 7. Zestawienie dokumentów, których uzyskanie nastęrcza najwięcej problemów przedsiębiorcom przedstawia Załącznik Nr 8.

## **FORMALNOPRAWNE ORAZ INSTYTUCJONALNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA SYSTEMU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH**

### **I. Ustawa i akty wykonawcze**

W 2003 roku obowiązywała ustawa z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych (tekst jednolity Dz. U z 2002, Nr 72, poz. 664), Był to ostatni rok obowiązywania tego aktu prawnego. W okresie przeszło 9 lat od czasu uchwalenia, ustawa była wielokrotnie nowelizowana, a dwukrotnie ogłaszano jej tekst jednolity (Dz. U. z 2002 Nr 72 poz. 664 i Dz. U. z 1998 Nr 119 poz. 773). W 2003 roku ustawa o zamówieniach publicznych była nowelizowana dwukrotnie. W porządku chronologicznym zmiany te przedstawiają się następująco:

**24 sierpnia 2003 roku** weszła w życie zmiana ustawy o zamówieniach publicznych wprowadzona ustawą z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe (Dz. U. Nr 130, poz. 1188). Zgodnie z art. 76 wskazanej ustawy w art. 86 w ust. 3 ustawy o zamówieniach publicznych wyrazy „polskim urzędzie pocztowym” zastępuje się wyrazami „polskiej placówce pocztowej operatora publicznego”.

**20 października 2003 roku** weszła w życie ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych (Dz. U. z dn. 19 września 2003 r. Nr 165, poz. 1591) z wyłączeniem art. 1 pkt 1, który wszedł w życie 1 stycznia 2004 roku. Nowelizacja ta wprowadziła rozwiązania, które miały na celu:

<sup>6</sup> Działania te zostały omówione w rozdziale III.3.d.

- pomoc w zwalczaniu zjawisk korupcyjnych w systemie zamówień publicznych poprzez zwiększenie jawności postępowania, ujednoczenie zasad udostępniania dokumentacji prowadzonych postępowań niezależnie od ich wartości, zmiany dotyczące wyznaczania składu zespołu arbitrów;
- ułatwienie udziału przedsiębiorców w rynku zamówień publicznych poprzez zmianę przepisów, które utrudniały restrukturyzację przedsiębiorstw, postanowienia wyrównujące pozycję rynkową zamawiających będących przedsiębiorcami, ograniczenie zakresu przesłanek umożliwiających wykluczenie oferentów z ubiegania się o zamówienie publiczne;
- odbiurokratyzowanie udzielania zamówień publicznych poprzez odstąpienie od obowiązku agregowania zamówień wg Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług, podwyższenie progu (z 20.000 euro do 30.000 euro), od którego istniał obowiązek uzyskania zgody Prezesa UZP na udzielenie zamówienia z wolnej ręki, dopuszczenie możliwości powołanie do komisji przetargowej osób nie będących pracownikami zamawiającego, ale dysponujących specjalistyczną wiedzą. Uproszczeniem w realizacji najmniejszych zamówień było też zwiększenie do 6.000 euro progu, poniżej którego nie obowiązywało stosowanie ustawy o zamówieniach publicznych;
- usunięcie nieścisłości legislacyjnych utrudniających stosowanie przepisów ustawy poprzez jasne uregulowanie zasad żądania wadium w postępowaniach o wartości do 30.000 euro, usunięcie przepisu dotyczącego udzielania zamówień przez placówki zagraniczne;
- dostosowanie ustawy do wymogów prawa Unii Europejskiej poprzez wykreślenie usług pocztowych z katalogu usług do udzielania których nie stosowało się przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

W 2003 roku weszły w życie również zmiany dokonane nowelizacjami uchwalonymi w roku 2002:

**25 stycznia 2003 roku** weszła w życie ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 2, poz. 16) wprowadzająca art. 74a, zgodnie z którym „umowy w sprawach zamówień publicznych są jawne i podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej”;

**28 listopada 2003 roku** weszła w życie ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2002 r. Nr 197, poz. 1661), która w art. 45 wprowadziła zmianę do art. 19 ust. 1 pkt 6, zgodnie z którą z postępowania o zamówienie publiczne wyklucza się podmioty zbiorowe, wobec których sąd orzekł zakaz ubiegania się o zamówienia publiczne.

W roku 2003 zostały przyjęte następujące akty wykonawcze do ustawy o zamówieniach publicznych:

- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 5 czerwca 2003 r. (Dz. U. z dnia 4 lipca 2003 r. Nr 116 poz. 1101) w sprawie wzoru protokołu postępowania o zamówienie publiczne oraz dodatkowych wymagań, którym musi odpowiadać protokół.
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2003 roku (Dz. U. z dnia 31 grudnia 2003 r. Nr 229, poz. 2281) w sprawie sposobu obliczania wartości zamówienia publicznego. Przepisy rozporządzenia weszły w życie 15 stycznia 2004 roku.

## II. Prawo zamówień publicznych – założenia i prace nad nową ustawą

W roku 2003, poprzedzającym wejście Polski do Unii Europejskiej, konieczne stało się opracowanie aktu prawnego w pełni implementującego regulacje europejskie określone w dyrektywach. Do opracowania nowej ustawy regulującej problematykę zamówień publicznych zobowiązała Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych Rada Ministrów (Protokół ustaleń Nr 56 z 2002 roku).

Przygotowanie zupełnie nowego aktu prawnego podyktowane było koniecznością zastąpienia aktu wielokrotnie nowelizowanego, a przez to mało przejrzystego, ustawą spójną, kompleksowo regulującą problematykę zamówień publicznych, w pełni dostosowaną do wymogów prawa Unii Europejskiej. Założeniem było też wpisanie nowego prawa w nurt działań przyjętych jako „Strategia Antykorupcyjna Rządu”, poprzez umocnienie mechanizmów służących zwalczaniu zjawisk korupcyjnych w zamówieniach publicznych.

Dokument zatytułowany „Notatka w sprawie podstawowych założeń projektu ustawy – Prawo zamówień publicznych” Rada Ministrów przyjęła 13 maja 2003 r. Fundamentem nowego prawa zamówień publicznych stały się założenia opisane w sposób następujący:

*„Projektowana ustawa – Prawo zamówień publicznych - (...) będzie aktem kompleksowo regulującym problematykę zamówień publicznych i spełniającym następujące podstawowe założenia:*

- *zgodności z prawem Unii Europejskiej*
- *oparcia systemu o zasady decentralizacji, jawności, uczciwej konkurencji, równego traktowania, bezstronności i pisemności postępowania,*
- *określenia wymagań formalnych w zależności od wartości szacunkowej zamówienia (progi) wraz z likwidacją zbędnych obciążeń biurowych,*
- *umocnienia i rozszerzenia mechanizmów przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym,*
- *kompleksowej regulacji udzielania zamówień w sektorze użyteczności publicznej (wzrost gospodarczy, energetyczny, gospodarki wodnej, transportu i telekomunikacji),*
- *uwzględnienia współczesnych wymagań technologicznych oraz roli sektora publicznego w promowaniu nowoczesnych proekologicznych rozwiązań”*

Projekt ustawy - Prawo zamówień publicznych - przygotowany w myśl powyższych założeń 10 października 2003 r. został przekazany do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów. 16 października 2003 r. Komitet rekomendował projekt Radzie Ministrów (KRM-10-90-03). 28 października 2003 r. Rada Ministrów przyjęła projekt, który 7 listopada 2003 r. Prezes Rady Ministrów skierował do Marszałka Sejmu. 28 listopada 2003 r. odbyło się pierwsze czytanie projektu w Komisji Gospodarki i ukonstytuowała się podkomisja nadzwyczajna, która w okresie od 2 grudnia 2003 r. do 14 stycznia 2004 r. odbyła 12 posiedzeń. W styczniu 2004 roku odbyły się kolejne dwa czytania projektu ustawy i jego rozpatrzenie przez Senat. Ostatecznie Parlament przyjął ustawę – Prawo zamówień publicznych w dniu 29 stycznia 2004 roku.

Projekt ustawy był przedmiotem konsultacji i uzgodnień z partnerami społecznymi. Podczas jego przygotowywania brano pod uwagę opinie dotyczące założeń do ustawy wyrażone przez organizacje reprezentatywne dla jednostek samorządu terytorialnego, organizacje przedsiębiorców i pracodawców, organizacje samorządu gospodarczego oraz środowiska uczelni wyższych. Projekt był też konsultowany z liczną grupą ekspertów z dziedziny zamówień publicznych, a także został podany do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie na stronie internetowej UZP. W końcowej fazie prac został skierowany do zaopiniowania przez 14 podmiotów, wśród których znalazły się:

- organizacje zrzeszające podmioty zobowiązane do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych (m.in. organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego i reprezentatywne organizacje skupiające przedsiębiorstwa sektorowe)
- organizacje zrzeszające różne środowiska wykonawców (w tym organizacje pracodawców, izby gospodarcze, organizacje samorządu zawodowego),
- instytucje zaufania publicznego, zajmujące się m.in. przeciwdziałaniem korupcji (Fundacja im. Stefana Batorego oraz Transparency International)

Przed skierowaniem na Komitet Rady Ministrów projekt ustawy rozpatrywany był i został pozytywnie zaopiniowany przez Kolegium Urzędu Zamówień Publicznych.

### **III. Wykonywanie kompetencji Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych**

Strukturę organizacyjną Urzędu określa Statut nadany Urzędowi Zamówień Publicznych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, z dnia 19 lipca 2002 r., oraz wydany na tej podstawie przez Prezesa UZP, Regulamin Organizacyjny UZP. W 2003 roku w strukturze organizacyjnej Urzędu nie wprowadzono istotnych zmian.

Zmiany nastąpiły w składzie Kolegium Urzędu Zamówień Publicznych. W czerwcu 2003 roku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, na wniosek Prezesa UZP, powołał dwóch nowych członków Kolegium rekomendowanych przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich oraz BCC. W roku 2003 Kolegium zebrało się czterokrotnie, a przedmiotem jego prac były m.in.:

- projekt sprawozdania z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2002 r.
- projekt ustawy o nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych;
- projekty aktów wykonawczych do ustawy o zamówieniach publicznych;
- założenia do projektu ustawy Prawo zamówień publicznych;
- projekt ustawy Prawo zamówień publicznych;
- projekty najważniejszych aktów wykonawczych do Prawa zamówień publicznych.

#### **1. Publikacja ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych**

W roku 2003 nakład Biuletynu wahał się pomiędzy 3.000 a 3.500 egzemplarzy, a liczba stałych prenumeratorów wynosiła ok. 2.800. Ukazały się 193 wydania Biuletynu, w których zamieszczono 82.694 ogłoszenia, z czego:

- 41.762 ogłoszeń o wszczęciu postępowania przetargowego - były to ogłoszenia głównie o przetargach nieograniczonych,
- 39.289 ogłoszeń, o wyniku postępowania, zawierających w przypadku udzielenia zamówienia informacje o cenie oraz o podmiocie, któremu udzielono zamówienia, a w przypadku unieważnienia postępowania informację o przyczynie,
- 1.185 ogłoszeń o planowanych zamówieniach publicznych umożliwiających zainteresowanym podmiotom podjęcie wcześniejszych przygotowań do wzięcia udziału w postępowaniu,
- 110 ogłoszeń dotyczyło konkursu na twórcze prace projektowe,
- 348 sprostowań wcześniej zamieszczonych ogłoszeń.



Ponad 50% ogłoszeń publikowanych w 2003 roku przesyłano do Biuletynu w formie elektronicznej. Odnotowano wzrost wykorzystania tej formy kontaktu z Urzędem (w roku 2002 udział ten wynosił około 35%). Według posiadanych informacji udział ogłoszeń przesyłanych przez Internet do publikacji w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich (OJ/S) nie przekracza 10% co oznacza, że Urząd Zamówień Publicznych zdecydowanie wyprzedza średnią UE w tym zakresie. W dalszej perspektywie można mówić o dobrym przygotowaniu polskiego systemu zamówień publicznych do wdrożenia zmian wynikających z postępu technologicznego (informatyzacja systemu).

Udostępnienie nowoczesnych rozwiązań technologicznych i form komunikacji, wychodzi naprzeciw oczekiwaniom zamawiających. W roku 2003 liczba zarejestrowanych w UZP podmiotów (zamawiających) uprawnionych do przesyłania ogłoszeń przez Internet wynosiła około 5.000. Internet wykorzystywany jest w Urzędzie Zamówień Publicznych nie tylko dla przekazywania ogłoszeń do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych, ale również do upowszechniania samego Biuletynu. W dniu publikacji w druku kolejnego numeru Biuletynu jest on zamieszczany w serwisie internetowym Urzędu: [www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl). O tym jak ważne, potrzebne i doceniane jest to medium przez kontaktujących się z Urzędem świadczy liczba odsłon serwisu (w większości związanych z Biuletynem). W roku 2003 w miesiącu strony internetowe Urzędu oglądano średnio ok. 200.000 razy (w roku 2002 około 130.000 razy).

## 2. Decyzje administracyjne

W 2003 roku Prezes UZP wydał 15.576 decyzji administracyjnych w pierwszej instancji oraz 529 decyzji w wyniku powtórnego rozpatrzenia sprawy.

Podobnie jak w roku 2002 przeszło 80% wszystkich wydanych decyzji dotyczyło zatwierdzenia wyboru trybu innego niż przetarg nieograniczony. Do najczęściej wydawanych należały decyzje dotyczące zatwierdzenia wyboru trybu zamówienia publicznego innego niż przetarg nieograniczony. Dane liczbowe przedstawiają się następująco: wśród 12.549 decyzji dotyczących zatwierdzenia wyboru trybu innego niż przetarg nieograniczony było 9.433 decyzji pozytywnych, 1.870 negatywnych oraz 1.246 umarzających postępowanie.

Wśród decyzji w sprawie zatwierdzenia trybu innego niż przetarg nieograniczony, tak jak w latach ubiegłych, najwięcej dotyczyło zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki. Wydano ich 11.662 co stanowi prawie 93%. Z tej liczby 8.649 (74%) decyzji było pozytywnych tj., zatwierdzało wybór trybu zamówienia z wolnej ręki, w 1.843 przypadkach decyzje były odmowne, a w 1.170 przypadkach postępowanie umorzono. W większości przypadków, których dotyczyły decyzje, przedmiot zamówienia stanowiły dostawy (ponad 51%) oraz usługi (prawie 41%). Najmniejsza część (niecałe 8%) dotyczyła zamówień, w których przedmiotem były roboty budowlane.

Wnioski składane przez zamawiających, dotyczące zatwierdzenia trybu zamówienia z wolnej ręki były bardzo zróżnicowane pod względem wartości zamówienia. Najwięcej – 60% dotyczyło zamówień o wartości poniżej 60 tysięcy euro, zdecydowanie najmniej – niewiele ponad 4% zamówień o wartości ponad 1 milion euro. Taką tendencję należy uznać za zjawisko pozytywne bowiem oznacza ona, że co do zasady, wnioskodawcy nie sięgają pochopnie po tryb zamówienia z wolnej ręki w przypadku udzielania zamówień o największej wartości.

Analiza wydanych decyzji w odniesieniu do ustawowych przesłanek zastosowania trybu zamówienia z wolne przedstawia się następująco:

- z przyczyn technicznych lub w przypadku udzielenia zamówienia na prace z zakresu działalności twórczej lub artystycznej w dziedzinie kultury i sztuki a także z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych wynikających z odrębnych przepisów

zamówienie publiczne może być wykonane tylko przez jednego dostawcę lub wykonawcę - **67% decyzji**;

- został przeprowadzony konkurs i stosowanie do jego postanowień zamówienie musi być udzielone wykonawcy, którego praca została uznana za najlepszą - **ok. 0,3%**;
- ze względu na wyjątkową sytuację nie wynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia publicznego, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia - **10% decyzji**;
- uprzednio prowadzone postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego zostało unieważnione z powodu braku wymaganej liczby ofert, jeżeli pierwotne warunki zamówienia nie zostały w sposób istotny zmienione, a ze względu na szczególny rodzaj dostaw, usług lub robót budowlanych można je uzyskać od jednego dostawcy lub wykonawcy - **11% decyzji**;
- udziela się zamówień dodatkowych temu samemu wykonawcy, który wykonuje zamówienie podstawowe, nie przekraczających łącznie 20% wartości zamówienia podstawowego, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji nie dających się wcześniej przewidzieć oraz gdy z przyczyn technicznych lub gospodarczych zamówienia dodatkowego nie można oddzielić od zamówienia podstawowego - **2% decyzji**;
- przedmiotem zamówienia jest nabycie, najem, dzierżawa lub leasing nieruchomości, a ze względu na szczególne okoliczności można je uzyskać od jednego oferenta - **10% decyzji**;

Wyraźnie mniej niż w roku ubiegłym przedkładano wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wpłynęło ich 529, podczas gdy w roku 2002 – 756. Stanowi to zaledwie 3% decyzji wydanych w pierwszej instancji. Zdecydowana większość z nich dotyczyła decyzji o odmowie zatwierdzenia trybu zamówienia z wolnej ręki (ponad 83%), pozostałe - odmowy zawarcia umowy na okres dłuższy niż 3 lata (prawie 13%) i w jednostkowych przypadkach innych decyzji. W około 50% przypadków Prezes UZP ponownie rozpatrując sprawę uchylił decyzję odmowną, kierując się nowymi okolicznościami przedstawionymi we wniosku. Podkreślić należy, że wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy zazwyczaj charakteryzują się znacznie większą starannością ich przygotowania przez zamawiających, faktyczne i prawne przesłanki wystąpienia o zmianę decyzji Prezesa UZP są szeroko omówione, a załączone dowody kompletne.

Na decyzję Prezesa UZP do Naczelnego Sądu Administracyjnego złożono 11 skarg. W 2003 roku NSA rozpatrzył 8 skarg, w tym 6 z lat poprzednich. W 3 przypadkach skargę odrzucił, w kolejnych 3 oddalił, a w 2 umorzył postępowanie.

Malejąca liczba wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, mała liczba skarg i wyniki rozstrzygnięć dokonywanych przez NSA wskazują na wysoką merytoryczną i formalnoprawną jakość decyzji administracyjnych wydawanych przez Prezesa UZP.

Decyzje administracyjne wydane przez Prezesa UZP w 2003 r. przedstawia Załącznik Nr 9.

### **3. Kontrola udzielania zamówień publicznych**

Działalność kontrolna Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych służy zapewnieniu przestrzegania zasad udzielania zamówień, prawidłowości dokonywanych wydatków publicznych oraz respektowaniu praw wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia. Prezes Urzędu na podstawie przepisów obowiązującej w 2003 r. ustawy o zamówieniach publicznych był uprawniony do żądania informacji o przebiegu procesu

udzielania zamówień publicznych oraz udostępniania dokumentacji dotyczącej zamówienia publicznego. Uprawnienie to nie podlega żadnym ograniczeniom, a przeprowadzenie kontroli może nastąpić na każdym etapie postępowania o udzielenie zamówienia, jak również po jego zakończeniu i zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

W roku 2003 do Prezesa Urzędu wpłynęło 470 wniosków o przeprowadzenie kontroli postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, pochodzących w większości od uczestników postępowania. Skargi kierowane przez wykonawców dotyczyły przede wszystkim postępowań, w których:

- z uwagi na wartość szacunkową przedmiotu zamówienia wyłączona jest możliwość wnoszenia protestu i odwołania,
- odwołanie m.in. z powodu uchybienia terminu do jego wniesienia zostało oddalone ze względów formalnych.

Istotnym źródłem informacji analizowanym przy podejmowaniu decyzji o wszczęciu kontroli były również dane znajdujące się w dyspozycji Urzędu Zamówień Publicznych w związku z rozpatrywaniem wniosków o wydanie decyzji administracyjnej oraz publikacją ogłoszeń o wszczęciu postępowania lub jego wyniku. Ważnym źródłem informacji są także artykuły prasowe.

Podstawowym zarzutem podnoszonym w ok. 13% skarg było naruszenie przez zamawiających zasady równego traktowania podmiotów ubiegających się o zamówienie publiczne. Skarżący wskazywali również na nieprawidłowe odrzucanie ofert lub odrzucanie ofert niepodlegających odrzuceniu, określenie przedmiotu zamówienia w sposób utrudniający uczciwą konkurencję, dokonywanie przez zamawiających wyboru wykonawcy bez zastosowania przepisów ustawy, dokonywanie czynności bez wymaganej prawem decyzji administracyjnej oraz dzielenie zamówienia na części albo zaniżanie jego wartości.

W 2003 roku Prezes Urzędu wszczął 396 postępowań kontrolnych, w 377 przypadkach postępowanie zostało zakończone. Z ogólnej liczby spraw objętych kontrolą ponad 52% dotyczyło zamówień udzielanych przez gminy, następnie przez administrację centralną – ponad 20%, służbę zdrowia – prawie 12%, państwowe szkoły wyższe oraz powiaty – po 6%.

W wyniku przeprowadzonych kontroli w ponad 46% przypadków nie stwierdzono naruszeń ustawy lub stwierdzono, że wniosek dotyczy postępowania, w którym nie stosuje się jej przepisów, 20% spraw zakończyło się pouczeniem zamawiającego, a 10% sporządzeniem zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. W pozostałych przypadkach sprawy skierowano do rozpoznania przez organ właściwy. Najwięcej zawiadomień dotyczyło postępowań prowadzonych przez gminy (57%).

Ujawniane w toku kontroli nieprawidłowości najczęściej dotyczyły:

- nie odrzucania ofert sprzecznych z ustawą lub specyfikacją;
- naruszenia zasady równego traktowania oferentów poprzez egzekwowanie z niejednakową stanowczością spełniania określonych wymagań przez wszystkie podmioty, różne traktowanie porównywalnych ofert lub nawet przyznawanie wyższej oceny ofercie, która – zgodnie z określonymi kryteriami – powinna otrzymać ocenę niższą od innych ofert;
- nie unieważnienia postępowania w przypadku, gdy w postępowaniu prowadzonym w trybie innym niż tryb zamówienia z wolnej ręki wpłynęły mniej niż dwie oferty niepodlegające odrzuceniu lub mniej niż dwa wnioski o dopuszczenie do udziału w przetargu ograniczonym;
- wyboru oferty innej niż najkorzystniejsza i udzielenia zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany na zasadach określonych w ustawie;
- udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki bez wymaganej zgody Prezesa UZP, a także przy braku podstaw faktycznych do zastosowania tego trybu;

- określenia przedmiotu lub warunków zamówienia w sposób nie gwarantujący zachowania uczciwej konkurencji.

Na 38 kontroli zakończonych skierowaniem przez Prezesa UZP zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych do rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 12 przypadkach rzecznicy odmówili wniesienia do Komisji Orzekających wniosków o ukaranie osób wskazanych w zawiadomieniach. W 17 sprawach postępowanie nie zostało jeszcze zakończone. Na 9 zakończonych postępowaniach w 8 przypadkach uznano winę osoby wskazanej w zawiadomieniu, z tego w 5 przypadkach odstąpiono od wymierzenia kary, a w 3 osoby ukarano karą upomnienia. W jednej sprawie uniewinniono osobę wskazaną w zawiadomieniu.

Niższa liczba osób ukaranych za naruszenia ustawy popełniane w trakcie udzielania zamówień rodzi wątpliwości co do skuteczności systemu sankcjonowania nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami publicznymi. Dla zmniejszenia zakresu naruszeń dyscypliny finansów publicznych niezbędne jest więc zreformowanie zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej osób naruszających powierzone im obowiązki oraz bardziej rygorystyczne stosowanie sankcji za popełnione naruszenia. Niezbędne jest również zmodyfikowanie systemu kontroli i położenie większego nacisku na zapobieganie powstawaniu nieprawidłowości. Rozwiązania w tym zakresie zostały przewidziane w projekcie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz projekcie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Analiza rodzajów naruszeń ustawy o zamówieniach publicznych oraz skali udzielanych zamówień była w 2003 roku podstawą do opracowania i realizacji planu kontroli systemowych, ukierunkowanych na bieżące i stałe monitorowanie udzielania zamówień w obszarach szczególnie podatnych na powstawanie nieprawidłowości. Przeprowadzone kontrole systemowe dotyczyły zamówień na: dostawy oprogramowania komputerowego, dostawy sprzętu komputerowego oraz na szeroko pojęte usługi komunalne.

**Kontrolą zamówień, których przedmiot stanowiło oprogramowanie informatyczne** objęto 6 postępowań prowadzonych przez naczelne organy administracji państwowej oraz agencje państwowe. W prawie wszystkich postępowaniach stwierdzono naruszenia ustawy polegające na uchybieniach formalnych, a mianowicie:

- brak oświadczenia kierownika jednostki o nie istnieniu lub istnieniu okoliczności wyłączających go z udziału w postępowaniu,
- brak zawiadomienia wszystkich wykonawców biorących udział w postępowaniu o wyborze najkorzystniejszej oferty,
- brak określenia w specyfikacji istotnych warunków zamówienia katalogu dopuszczalnych form wnoszenia wadium.

Stwierdzono również naruszenia które mogły mieć istotny wpływ na wybór najkorzystniejszej oferty. Szczególnie niepokojące jest nie respektowanie zasady jawności postępowania. Zamawiający w przypadku skomplikowanego przedmiotu zamówienia jako stanowią systemy teleinformatyczne uznawali, iż prawo oferentów do zastrzegania informacji stanowiącej tajemnicę handlową przedsiębiorstwa jest w zakresie proponowanych rozwiązań technicznych nieograniczone. Poprzez nieodrzućenie ofert zawierających takie zastrzeżenie doprowadzono do wyboru ofert, których treść nie była znana innym uczestnikom postępowania, ograniczając tym samym ich prawo do korzystania ze środków ochrony prawnej.

Istotnym naruszeniem praw wykonawców było również żądanie dokumentów, które nie są wymienione w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie dokumentów, jakich zamawiający może żądać od dostawcy lub wykonawcy w celu potwierdzenia spełnienia warunków uprawniających do udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne. Mogło to eliminować z ubiegania się o zamówienie podmioty, które

spełniały niezbędne warunki, a których udział w postępowaniu mógł zapewnić skuteczniejszą konkurencję pomiędzy wykonawcami i przyczynić się do bardziej efektywnego wydatkowania środków publicznych.

**Kontrolą zamówień, których przedmiotem była dostawa sprzętu komputerowego** objęto 8 postępowań prowadzonych przez naczelne organy administracji państwowej, kasy chorych oraz państwowe szkoły wyższe, m.in. na instalacje i integracje pracowni internetowych, dostawy drukarek i innego sprzętu komputerowego. Powszechnym i bardzo poważnym naruszeniem ustawy zakłócającym uczciwą konkurencję oraz łamiącym zasadę równego traktowania wykonawców okazało się określanie przedmiotu zamówienia poprzez wskazanie nazwy producenta sprzętu komputerowego. Inne naruszenia występują przy tego rodzaju zamówieniach znacznie rzadziej.

**Kontrola zamówień na usługi komunalne** obejmowała 6 postępowań na obsługę linii autobusowych komunikacji miejskich, wywóz odpadów stałych oraz modernizację ujęć wody, prowadzonych przez gminy i ich jednostki organizacyjne. Czynności kontrolne wykazały, iż w jednostkach komunalnych najczęściej naruszane są przepisy ustawy dotyczące sporządzania specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Prowadzi to w konsekwencji do udzielania zamówień w sposób naruszający prawa wykonawców oraz zasady efektywnego gospodarowania środkami. Istotnym naruszeniem jest również nierespektowanie przepisów o konieczności odrzucania ofert zawierających niezgodności ze specyfikacją. Zakres staranności zamawiających przy udzielaniu zamówień na usługi komunalne jest więc niewystarczający. Świadczą o tym również inne naruszenia o charakterze formalnym:

- brak oświadczeń kierownika jednostki o braku lub istnieniu okoliczności wyłączonego, z udziału w postępowaniu,
- brak zawiadomienia wszystkich wykonawców biorących udział w postępowaniu o wyborze najkorzystniejszej oferty.

Wyniki kontroli systemowych przyczyniły się do podjęcia przez Urząd szeregu działań zmierzających do ograniczenia nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu zamówień. Poza działaniami odnoszącymi się do konkretnych postępowań, polegającymi na zawiadomianiu rzeczników dyscypliny finansów publicznych podjęto następujące działania zapobiegające powstawaniu naruszeń:

- w tematyce szkoleń kierowanych do zamawiających uwzględniono problemy niewłaściwego stosowania prawa w obszarach objętych kontrolą,
- do projektu ustawy Prawo zamówień publicznych wprowadzono rozwiązania:
  - umożliwiające stosowanie sankcji wobec podmiotów spoza sektora finansów publicznych zobowiązanych do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych,
  - uwzględniające przy udzielaniu „zamówień sektorowych” specyfikę organizacji wewnętrznej u zamawiających działających w formie spółek prawa handlowego, co powinno ułatwić poprawne prowadzenie procesu udzielania zamówień przez takie podmioty,
  - doprecyzowujące przepisy odnoszące się do warunków, które muszą spełniać wykonawcy ubiegający się o wykonanie zamówienia oraz wskazano, jakie informacje mogą stanowić tajemnicę handlową przedsiębiorcy.

#### **4. Programy realizowane przez Urząd Zamówień Publicznych**

##### **Strategia antykorupcyjna**

17 września 2002 r. Rada Ministrów przyjęła „Program zwalczania korupcji, Strategia Antykorupcyjna”. W dokumencie tym przewidziano szereg działań w obszarze zamówień publicznych na lata 2002 – 2003, za których realizację odpowiedzialny jest Prezes UZP. Realizacja zadań, których realizacja przypadała na rok 2003, przedstawia się następująco.

W ramach nowelizacji ustawy prawo zamówień publicznych z dnia 23 sierpnia 2003 roku przyznano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych kompetencje wyznaczania całego składu zespołu arbitrów. Rozszerzono także zasadę jawności poprzez obowiązek udostępniania przez zamawiającego dokumentacji z prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Projekt nowej ustawy Prawo zamówień publicznych uwzględnił wszystkie założone w „Strategii” kierunki rozwiązań, a mianowicie:

- doprecyzowanie i uszczegółowienie zasad kontroli sprawowanej przez Prezesa UZP poprzez m. in. wprowadzenie kontroli uprzedniej postępowań o największej wartości,
- wprowadzenie instytucji obserwatora, mającej na celu zapewnienie prawidłowości działania zamawiającego na etapie oceny ofert, co w konsekwencji powinno się przyczynić do zmniejszenia nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia, powodując efektywniejsze gospodarowanie środkami publicznymi,
- wprowadzenie aukcji elektronicznej, która stanowi prosty, przejrzysty i nowoczesny tryb udzielania zamówień, których przedmiotem są dostawy o niewielkiej wartości,
- wprowadzenie kadencyjności funkcji arbitra, mające na celu zwiększenie profesjonalizmu arbitrów oraz podwyższanie jakości wydawanych przez nich wyroków,
- przyznanie wykonawcom prawa wnoszenia protestów i odwołań przy zamówieniach, których wartość przekracza 6.000 euro (tj. od progu obowiązywania ustawy), co zapewni równość traktowania wykonawców i przestrzeganie prawa w przypadku udzielania niewielkich, ale licznych zamówień,
- przeniesienie, w przypadku wnoszenia skargi na wyrok zespołu arbitrów, właściwości miejscowej z Sądu Okręgowego w Warszawie na sąd okręgowy właściwy ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania zamawiającego. Wpłynie to na skrócenie terminu rozpatrywania skargi oraz zmniejszenie kosztów postępowania sądowego,
- zwiększenie odpowiedzialności zamawiających za naruszenie prawa o zamówieniach publicznych, których nie obowiązują przepisy ustawy o finansach publicznych w tym zakresie.

W celu współpracy i koordynacji działań kontrolnych podpisano porozumienia z Krajową Radą Regionalnych Izb Obrachunkowych (17 października 2002r.) oraz Najwyższą Izbą Kontroli (9 stycznia 2003r.). Wspólnie z Ministerstwem Gospodarki, Pracy i Spraw Socjalnych realizowano program pomocy i wspierania małych i średnich przedsiębiorstw uczestniczących w rynku zamówień publicznych, a także kontynuowano realizację programu działań o charakterze informacyjno – edukacyjnym skierowanego do podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy o zamówieniach publicznych. Ponadto, w ramach struktury organizacyjnej Urzędu wyodrębniono zespół, zajmujący się monitoringiem systemu zamówień publicznych i analizą postępowań, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów zagrożonych korupcją.

## **Program wsparcia małych i średnich przedsiębiorców**

Przygotowanie i realizacja programu jest wspólnym działaniem Urzędu Zamówień Publicznych oraz Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. W roku 2003:

- poszerzono zakres jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w celu ujednoczenia zasad udostępniania materiałów z wszystkich prowadzonych postępowań, niezależnie od ich wartości,
- uchylono przepis ustawy o zamówieniach publicznych dotyczący uzupełniania dokumentów wymaganych od oferentów, który był nagminnie wykorzystywany do wpływania przez zamawiających na wyniki postępowań, utrudniając uczciwą konkurencję na rynku zamówień publicznych,
- wprowadzono do projektu ustawy Prawo zamówień publicznych nowe formy wnoszenia wadium i zabezpieczenia należytego wykonania umowy w sprawie zamówienia publicznego. Umożliwia to małym i średnim firmom ubiegającym się o zamówienia skorzystanie z poręczeń udzielanych ze środków przekazywanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości lokalnym i regionalnym funduszom poręczeń kredytowych,
- ułatwiono ubieganie się o zamówienia publiczne konsorcjom małych i średnich przedsiębiorstw poprzez jednoznaczne i pełne uregulowanie tej formy wykonawstwa w projekcie ustawy Prawo zamówień publicznych,
- uproszczono procedurę ubiegania się o zamówienia o mniejszej wartości, którymi są szczególnie zainteresowane najmniejsze przedsiębiorstwa,
- przygotowano ponad stuosobową grupę profesjonalnych doradców z zakresu zamówień publicznych w ramach cyklu szkoleń przeprowadzonych przez UZP we współpracy z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości,
- organizowano działania szkoleniowe prowadzone przez profesjonalnych doradców z zakresu zamówień publicznych przygotowane m. in. we współpracy z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości, Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej, Polską Konfederacją Pracodawców Prywatnych, Fundacją Promocji Gmin Polskich,
- opracowano i wydano serię tematycznych poradników dla małych i średnich przedsiębiorców na temat poszczególnych elementów systemu zamówień publicznych i warunków udziału w nim małych i średnich przedsiębiorstw.

## **Program działań edukacyjno – szkoleniowych**

Program ten ma charakter długofalowy i obejmuje lata 2003 – 2005. Ma on na celu upowszechnienie wiedzy o zamówieniach publicznych, wsparcie zamawiających i oferentów, zwiększenie udziału przedsiębiorców w rynku, a także zapobieganie nadużyciom w tej sferze. W roku 2003 realizowany był poprzez:

- przeprowadzenie cyklu szkoleń i seminariów na temat regulacji wspólnotowych z zakresu zamówień publicznych oraz wpływu integracji Polski z Unią Europejską na krajowy system zamówień publicznych, a także możliwości, jakie otwierają się przed uczestnikami polskiego rynku zamówień publicznych wraz z uzyskaniem dostępu do rynku wspólnotowego,
- organizację cyklu szkoleń dla przedsiębiorców zobowiązanych do stosowania procedur zamówień publicznych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, będących nową grupą podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy,
- organizację seminariów i konferencji poświęconych zmianom w przepisach o zamówieniach publicznych skierowanych do przedstawicieli samorządu terytorialnego, ministerstw i urzędów centralnych organizacji zrzeszających przedsiębiorców,

- szkolenia dla Instytucji Zarządzających i Instytucji Wdrażających programy finansowane z udziałem środków pochodzących ze wsparcia Wspólnoty,
- cykl szkoleń dla przedstawicieli mediów zajmujących się upowszechnianiem zagadnień związanych z funkcjonowaniem systemu zamówień publicznych,
- konferencje i seminaria skierowane do przedstawicieli środowiska akademickiego uwzględniające specyfikę zamówień dokonywanych w związku z prowadzeniem działalności naukowej i dydaktycznej,
- regularne wydawanie publikacji zawierających orzeczenia zespołu arbitrów.

Ogółem w 2003 roku Urząd zorganizował i przeprowadził ponad 100 szkoleń, seminariów i konferencji poświęconych tematyce zamówień publicznych. Ponadto przedstawiciele Urzędu Zamówień Publicznych uczestniczyli w ok. 180 podobnych wydarzeniach o skali ogólnopolskiej lub regionalnej, organizowanych przez organizacje zrzeszające przedsiębiorców, samorząd terytorialny, Regionalne Izby Obrachunkowe oraz inne podmioty (fundacje, stowarzyszenia, firmy szkoleniowe) działające na rynku zamówień publicznych. Szczególnie istotnym i kompleksowym cyklem spotkań o charakterze edukacyjno promocyjnym były współorganizowane przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej konferencje „Twoja firma w Europie”, adresowane do przedsiębiorców zainteresowanych udziałem w europejskim rynku.

Skala działań o charakterze edukacyjno szkoleniowych organizowanych lub inspirowanych przez Urząd Zamówień Publicznych w roku 2003 była kilkakrotnie większa niż w latach ubiegłych. Wynikało to przede wszystkim z konieczności przygotowania uczestników systemu zamówień publicznych do funkcjonowania na wspólnym rynku europejskim oraz przekazania informacji o zmianach w przepisach dotyczących zamówień wynikających z projektu ustawy Prawo zamówień publicznych. Przyjęty przez parlament wyjątkowo krótki (21 dniowy) okres *vacatio legis* tej ustawy sprawił, że działania informacyjne i szkoleniowe podejmowane w trakcie prac legislacyjnych okazały się szczególnie istotne dla prawidłowego stosowania prawa już od chwili jego wejścia w życie.

Rosnące zainteresowanie rynkiem zamówień publicznych oraz zakres zmian prawa związanych z integracją europejską sprawia, że pomimo bardzo szerokiej skali działań szkoleniowych, oczekiwania zamawiających i wykonawców na wsparcie ze strony administracji publicznej w tym zakresie są znacznie większe niż możliwości realizacji zadań o takim charakterze. W najbliższych latach jednym z priorytetowych działań administracji publicznej oraz organizacji biznesu powinno więc być upowszechnianie wiedzy o funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych.

## **5. Współpraca z innymi organami i instytucjami**

W roku 2003, podobnie jak w ubiegłych latach, Urząd Zamówień Publicznych prowadził współpracę z innymi organami i organizacjami związaną z integracją europejską, działalnością kontrolną oraz upowszechnianiem wiedzy o systemie zamówień publicznych.

W roku poprzedzającym akcesję szczególne znaczenie miała współpraca związana z integracją europejską. W jej ramach UZP uczestniczył wraz z Komitetem Integracji Europejskiej w przygotowywaniu tłumaczeń unijnych przepisów dotyczących zamówień publicznych (dyrektyw oraz rozporządzenia w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień – CPV), przygotowaniu list podmiotowych i przedmiotowych na potrzeby akcesji Polski do Porozumienia w sprawie zamówień rządowych (GPA).

W związku z przygotowaniem do dokonywania przez Urząd Zamówień Publicznej kontroli uprzedniej (*ex ante*) udzielania zamówień współfinansowanych ze środków funduszy przedakcesyjnych Unii Europejskiej (Phare, ISPA), Urząd w roku 2003 współpracował z organami zaangażowanymi w procesy związane z wykorzystaniem ww. środków, tj. Ministerstwem Finansów, Ministerstwem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej,



Ministerstwem Rolnictwa, Ministerstwem Środowiska, Ministerstwem Infrastruktury oraz Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej. We współpracy z tymi resortami Urząd Zamówień Publicznych uczestniczył również w opracowaniu zasad wdrażania pomocy ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

W dniu 17 października 2002 roku Prezes UZP podpisał porozumienie o współpracy w zakresie kontroli z Krajową Radą Regionalnych Izb Obrachunkowych, a 9 stycznia 2003 analogiczne porozumienie z Najwyższą Izbą Kontroli. Na mocy tych porozumień strony zobowiązały się m. in. do wymiany informacji o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych, inspirowania działań o charakterze edukacyjno – informacyjnym z zakresu zamówień publicznych oraz monitorowania rynku zamówień w celu zapobiegania nadużyciom w gospodarowaniu środkami publicznymi.

W wyniku realizacji porozumienia dokonano analizy dotychczasowych kontroli zamówień publicznych prowadzonych przez strony porozumienia, której wyniki zostały wykorzystane w pracach nad nową ustawą – Prawo zamówień publicznych. Podjęto również wspólną działalność szkoleniową. Urząd Zamówień Publicznych przeprowadził szkolenia dla pracowników RIO zajmujących się kontrolą procedur udzielania zamówień oraz wspólnie z partnerami porozumienia szkolenia dla jednostek administracji samorządowej.

#### **IV. Środki ochrony prawnej**

W 2003 roku (nowelizacja ustawą z dnia 20 października 2003 roku) wprowadzone zostały następujące zmiany w przepisach regulujących problematykę środków ochrony prawnej:

- wskazywanie wszystkich trzech arbitrów do składu orzekającego rozpatrującego odwołanie przez Prezesa Urzędu,
- przesądzenie o możliwości wnoszenia skargi na wyrok Zespołu Arbitrów przez organizacje zrzeszające dostawców lub wykonawców wpisane na listę Prezesa Urzędu,
- zmiana skutków prawnych wniesienia protestu, po nowelizacji bieg terminu związania ofertą ulega zawieszeniu a nie przerwaniu.

Działania te służą zwiększeniu zakresu i skuteczności środków ochrony prawnej, chroniąc interes wykonawców oraz prawidłowe wydatkowanie środków publicznych.

##### **1. Arbitrzy**

20 października 2003 roku weszła w życie ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych, która przyznała Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych kompetencje do wyznaczania całego składu zespołu orzekającego. Aby w całej pełni zobiektywizować tę czynność Prezes Urzędu ustala ten skład losując arbitrów przy pomocy komputerowego programu losującego, z listy usystematyzowanej według posiadanego przez arbitrów wykształcenia lub wykonywanego zawodu. Losowanie jest jawne i mogą być przy nim obecne osoby zainteresowane jego przebiegiem, w szczególności uczestnicy postępowania, przedstawiciele prasy, organizacji pracodawców i przedsiębiorców uprawnionych do wnoszenia środków odwoławczych oraz organizacji gospodarczych i samorządowych. Z losowania sporządzany jest protokół, automatycznie generowany przez program losujący.

Lista arbitrów obejmowała na dzień 31 grudnia 2003 r. 649 osoby.<sup>7</sup> Wśród nich najwięcej osób ma wykształcenie prawnicze – 190 (co stanowi prawie 30%). Następną pod względem liczebności grupę stanowią osoby z wykształceniem budowlanym – 155 osób i ekonomicznym – 98 osób. Pozostałe grupy stanowią nieco ponad 30% ogółu arbitrów. Wśród arbitrów zbyt mało jest osób posiadających wiedzę z zakresu dostaw leków i sprzętu medycznego, wiedzę z zakresu bankowości i rynków finansowych oraz architektów.

<sup>7</sup> Lista ta została opublikowana w Biuletynie Zamówień Publicznych Nr 10 z dnia 29 stycznia 1996 r. i obowiązuje do dnia dzisiejszego

Do końca 2003 roku z listy skreślono 19 arbitrów, z czego jednego na własną prośbę, jednego z powodu uchybienia obowiązkom arbitra a pozostałych z powodu śmierci.

Warunkiem prawidłowych rozstrzygnięć podejmowanych przez Zespoły Arbitrów jest fachowe przygotowanie i stałe podnoszenie kwalifikacji przez członków składów orzekających. Ustawa gwarantuje finansowanie szkolenia arbitrów ze środka specjalnego, tworzonego z wpisu i wpłat dokonywanych przez odwołujących się. W 2003 roku Urząd Zamówień Publicznych przystąpił do periodycznego (kwartalnego) wydawania przeznaczonych przede wszystkim dla arbitrów „Zeszytów Orzeczniczych”, zawierających wybrane orzeczenia Zespołów Arbitrów i Sądu Okręgowego w Warszawie. Ponadto przeprowadzone zostało seminarium dla przewodniczących składów orzekających, w którym uczestniczyło około 150 osób.

## **2. Postępowania odwoławcze**

Liczba odwołań wnoszonych do Prezesa UZP systematycznie rośnie, o około 200 spraw rocznie:

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

W roku minionym 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%, tj. o około 1% w stosunku do roku 2002.

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 roku – 1.202,
- w 2002 r. – 1.404,
- w 2003 – 1.615

Odwołania odrzucone stanowiły około 13% ogólnej liczby odwołań rozpatrzonych. Jest to o 2% mniej spraw w stosunku do roku 2002.

Odwołania w 42% przypadków (50% w roku 2002) dotyczyły postępowań na roboty budowlane, w 30% dostaw i w 28% usług. Przewaga odwołań w postępowaniach na roboty budowlane wynika z proporcji ogłaszanych przetargów, ok. 42% ogłoszeń publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych dotyczy właśnie tych postępowań.

Jako okoliczność uzasadniającą wszczęcie postępowania odwoławczego najczęściej odwołujący się wskazywali 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 oferenta,
- 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,
- nie powiadamiania oferentów o czynnościach Zamawiającego m.in. o odrzuceniu oferty, wyborze oferty najkorzystniejszej, wniesionym proteście i innych,
- żądania od oferentów dokumentów nie wymaganych przez ustawę i akty wykonawcze,
- naruszenia obowiązku podania określonych informacji podczas publicznego otwarcia ofert,
- bezpodstawnego unieważnienia postępowania,
- nie zawieszenia postępowania po wpłynięciu protestu,
- nie wykonania wyroku Zespołu Arbitrów wcześniej wydanego w postępowaniu.

Odwołania rozpatrzone kończą się wydaniem przez Zespół Arbitrów wyroku oddalającego lub uwzględniającego odwołanie. Uwzględniając odwołanie zespół arbitrów może nakazać dokonanie lub powtórzenie oprotestowanej czynności albo ją unieważnić. W 2003 roku oddalono 657 odwołań, natomiast w 663 przypadkach odwołanie zostało uwzględnione.

### Struktura odwołań rozpatrywanych merytorycznie

Odwołania	Lata								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
oddalone	56%	70%	67%	64%	57%	54%	57%	49%	49,8%
uwzględnione	44%	30%	33%	36%	43%	46%	43%	51%	50,2%

Odwołania w podziale na przedmiot zamówienia przedstawia [Załącznik Nr 10](#).

### 3. Skarga do sądu

W 2003 roku do Sądu Okręgowego w Warszawie – właściwego do rozpatrywania skarg na wyroki zespołów arbitrów wpłynęło 197 skarg (w roku 2002 – 196), wśród których aż 145 (74%) zostało skierowanych przez oferentów. Proporcja ta dowodzi, że przedsiębiorcy sięgają w sposób coraz bardziej świadomy po przysługujące im środki ochrony prawnej i wykorzystują je dla uzyskania zamówienia. Należy przypuszczać, że liczba skarg byłaby znacznie większa, gdyby rozpatrzenie skargi miało charakter wyroku kolejnej instancji w postępowaniu odwoławczym, a jej wniesienie zawieszaloby możliwość podpisania umowy o udzielenie zamówienia.

Do końca minionego roku Sąd Okręgowy wydał 41 postanowień i 68 wyroków. Wśród 68 wyroków w 44 przypadkach skargę oddalił, w 18 uwzględnił i zmienił zaskarżony wyrok zespołu arbitrów, natomiast w 5 przypadkach zaskarżony wyrok uchylił.

Uzasadniając wydane wyroki Sąd Okręgowy wypowiedział się m.in. w kwestii:

- terminu do wniesienia protestu,
- pełnomocnictwa do wniesienia odwołania,

- błędu w obliczeniu ceny,
- unieważnienia postępowania z powodu braku środków na finansowanie zamówienia publicznego,
- zakresu gwarancji bankowej wnoszonej jako wadium w postępowaniu o zamówienie publiczne,
- statusu dostawcy i wykonawcy w postępowaniu o zamówienie publiczne oraz ich interesu prawnego do wnoszenia środków odwoławczych,
- uprawnienia do wnoszenia środków odwoławczych przez organizacje pracodawców i przedsiębiorców wpisanych na listę Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych,
- zakresu wyroku Zespołu Arbitrów.

Stałą praktyką Sądu Okręgowego w Warszawie stało się zwracanie z zapytaniem prawnym do Sądu Najwyższego w kwestiach wątpliwych, mogących budzić uzasadnione wątpliwości składu orzekającego przy rozstrzyganiu konkretnej skargi na wyrok Zespołu Arbitrów. Powyższe bardzo dobrze służy całemu systemowi zamówień publicznych w kontekście ujednoczenia wykładni przepisów budzących problemy interpretacyjne, jak również ujednoczenia orzecznictwa z zakresu spraw dotyczących zamówień publicznych.

W roku 2003 Sąd Najwyższy w rozstrzygał kwestie dotyczące:

- legitymacji do wniesienia skargi na wyrok ZA przez oferenta, który nie był stroną postępowania odwoławczego. W tej sprawie SN stwierdził, iż „wykonawca, którego oferta została przyjęta przez zamawiającego w postępowaniu o zamówienie publiczne, niebiorący udziału w postępowaniu przed ZA wywołanym odwołaniem innego oferenta, jest legitymowany do wniesienia skargi do SO w Warszawie na wyrok ZA, po zgłoszeniu interwencji ubocznej po stronie zamawiającego i wykazaniu interesu prawnego w rozstrzygnięciu skargi na jego korzyść”. (Uchwała z dnia 16 lipca 2003 r.)
- możliwości wniesienia środka odwoławczego przez uczestnika postępowania o zamówienie publiczne, który po otwarciu ofert powziął wiadomość o uchybieniach skutkujących wykluczeniem oferenta, bądź odrzuceniem jego oferty, lecz nie wniósł protestu w terminie wynikającym z art. 82 ust. 1 ustawy, a dopiero po dokonaniu wyboru oferty. W uchwale tej SN stwierdził, iż „... protest może zostać skutecznie wniesiony w ciągu 7 dni od dnia powzięcia wiadomości o złożeniu przez zamawiającego oświadczenia woli w przedmiocie wykluczenia z postępowania lub odrzucenia oferty, a w razie zaniechania przez zamawiającego złożenia takiego oświadczenia woli, siedmiodniowy termin do złożenia protestu liczy się od dnia zawiadomienia uczestnika o wyborze oferty”. (Uchwała SN z dnia 17 lipca 2003 r.)
- obowiązku doręczania wyroków Zespołu Arbitrów ustanowionemu pełnomocnikowi (Uchwała SN z dnia 26 listopada 2003 r.).

## INTEGRACJA EUROPEJSKA I WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

### I. Przygotowanie do integracji europejskiej

#### 1. Dostosowanie prawa do *acquis communautaire* w dziedzinie zamówień publicznych

Dotychczas obowiązująca ustawa o zamówieniach publicznych z 1994 r. spełnia najważniejsze wymogi prawa europejskiego (dyrektyw oraz przepisów prawa pierwotnego), w szczególności dotyczące zakresu podmiotowego, dostępu do informacji o udzielanych zamówieniach (publikacji ogłoszeń), uczciwej konkurencji, przejrzystości postępowania oraz dostępności środków odwoławczych, jednakże nie harmonizowała prawa krajowego z europejskim w sposób ostateczny. Wprowadzone w ubiegłych latach (przede wszystkim w 2001 r.) oraz w roku 2003 nowelizacje nie usunęły niektórych rozbieżności w tym zakresie

oraz nie wdrożyły do polskiego systemu zamówień publicznych niektórych unijnych instytucji prawnych, takich jak koncesje na roboty budowlane, atestacja czy koncyliacja.

Zwracała na to uwagę Komisja Europejska w okresowych raportach dotyczących stanu implementacji *acquis communautaire* do porządków krajowych sygnalizując możliwość wprowadzenia tzw. klauzul ochronnych ograniczających dostęp polskich przedsiębiorców do udziału w postępowaniach o zamówienia publiczne udzielanych przez swoich zamawiających jeśli polskie ustawodawstwo w zakresie udzielania zamówień nie byłoby w pełni zgodne z prawem wspólnotowym.

W 2003 roku przygotowywano projekt nowej ustawy Prawo zamówień publicznych, w pełni zgodnego z unijnymi wymogami dotyczącymi zamówień publicznych, które wpływają z następujących aktów:

- Dyrektywy Rady z dnia 14 czerwca 1993 r. dotycząca koordynacji procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy **(93/36/EWG)**
- Dyrektywy Rady z dnia 14 czerwca 1993 r. dotycząca koordynacji procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane **(93/37/EWG)**
- Dyrektywy Rady z dnia 18 czerwca 1992 r. dotycząca koordynacji procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych na usługi **(92/50/EWG)**
- Dyrektywy Rady z 21 grudnia 1989 r. dotycząca koordynacji przepisów prawnych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane **(89/665/EWG)**
- Dyrektywy Rady 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, energetyki, transportu i telekomunikacji **(92/13/EWG)**
- Dyrektywy Rady z 14 czerwca 1993 r. dotycząca koordynacji procedur udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji **(93/38/EWG)**
- Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 lutego 1998 r. zmieniająca dyrektywę 93/38/EWG dotyczącą koordynacji procedur udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji **(98/4/WE)**
- Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1997 r. zmieniająca dyrektywę 92/50/EWG, dyrektywę 93/36/EWG oraz dyrektywę 93/37/EWG dotyczące koordynacji procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych odpowiednio na usługi, dostawy oraz roboty budowlane **(97/52/WE)**
- Dyrektywy Komisji z 13 września 2001 r. dyrektywa dotycząca stosowania standardowych formularzy przy publikacji ogłoszeń o zamówieniach **(2001/78/WE)**
- Rozporządzenia Nr 2195/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 listopada 2002 w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień CPV **(2195/2002/WE)**

Prawo zamówień publicznych wdraża również niektóre rozwiązania, zawarte w tzw. „pakiecie legislacyjnym” obejmującym nowe, skonsolidowane dyrektywy dotyczące zamówień publicznych. Należy do nich m. in. możliwość wykorzystywania narzędzi elektronicznych w procesie udzielania zamówień publicznych.

Nowa ustawa zakłada równe traktowanie wszystkich uczestników postępowania o zamówienie publiczne bez względu na kraj ich pochodzenia. Znosi więc preferencje krajowe sprzeczne z zasadą równego traktowania wszystkich uczestników postępowania o zamówienie publiczne, wynikającą zarówno z prawa pierwotnego UE (Traktat Rzymski) jak i dyrektyw dotyczących zamówień publicznych oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Od dnia akcesji Polski do Unii Europejskiej powstaje obowiązek publikowania przez polskich zamawiających określonych ogłoszeń o zamówieniach publicznych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Ogłoszenia te powinny być sporządzane zgodnie ze wzorami ogłoszeń określonymi w dyrektywie Komisji 2001/78/EWG oraz wysyłane celem publikacji do Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich w Luksemburgu. Ogłoszenia publikowane w krajowych publikatorach lub prasie krajowej muszą zawierać te same informacje, co ogłoszenia zamieszczane w Dzienniku Urzędowym. Ustawa umożliwia wypełnianie przez polskich zamawiających ich obowiązków publikacyjnych wynikających z dyrektyw wdrażając postanowienia dyrektywy 2001/78/EWG.

Z publikacją ogłoszeń wiąże się także kwestia prawidłowego wyznaczania terminów składania ofert oraz wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne. Inaczej niż dotychczas terminy nie będą liczone od daty opublikowania ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych, lecz od daty wysłania ogłoszenia do publikacji. Rozwiązanie to zapewniając spójność z prawem wspólnotowym będzie jednocześnie korzystniejsze dla zamawiających, dając im pewność w zakresie planowania czynności w postępowaniu następujących w określonym czasie od pewnej daty przekazania ogłoszenia nie zaś faktycznej daty jego publikacji.

Do opisu przedmiotu zamówienia stosowany będzie po akcesji **Wspólny Słownik Zamówień (CPV)** wprowadzony rozporządzeniem (WE) Nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego oraz Rady w sprawie Wspólnika Słownika Zamówień (CPV) oraz zmieniającym je rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 2151/2003 z 16 grudnia 2003 r. Ułatwi to zarówno zamawiającym jak i oferentom identyfikację przedmiotu zamówienia.

Ustawa wdraża dwie nowe instytucje z zakresu postępowań odwoławczych i kontrolnych: koncyliację i atestację. Są one przewidziane przez dyrektywę 92/13 dotyczącą postępowań odwoławczych i mogą mieć zastosowanie jedynie w odniesieniu do zamówień udzielanych w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji.

Koncyliacja polega na dobrowolnym poddaniu się przez zamawiającego polubownemu rozstrzygnięciu sporu z wykonawcą przez bezstronnego arbitra wskazanego przez Komisję Europejską. Atestacja, nieznaną dotychczas polskiemu systemowi zamówień publicznych jest rodzajem kontroli nad wewnętrznym systemem udzielania zamówień publicznych przez zamawiających. Zamawiający, działający w sektorach gospodarki wodnej, energii, transportu i telekomunikacji mogą poddawać swoje procedury i praktyki związane z udzielaniem zamówień, okresowemu badaniu w celu uzyskania atestu. Stanowi on potwierdzenie, że w danym czasie te procedury i praktyki są zgodne z prawem wspólnotowym dotyczącym zamówień oraz prawem krajowym je wdrażającym.

W związku z obowiązkiem stosowania przepisów unijnych wzrastają również obowiązki Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Prezes UZP opracowuje i przedkłada Komisji Europejskiej roczne sprawozdania z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce.

## **2. Przygotowania do wydatkowania środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności**

Wydatkowanie środków pochodzących ze wsparcia Wspólnoty powinno następować w oparciu o przepisy krajowe, które muszą być w tym zakresie zgodne z prawem wspólnotowym. Komisja Europejska zwracała wielokrotnie uwagę na możliwość ograniczenia dostępu do środków pochodzących z funduszy strukturalnych dla państw członkowskich w przypadku niepełnej harmonizacji ich prawa krajowego z przepisami unijnymi.

Przejęcie przez Polskę pełnej odpowiedzialności za prawidłowość wydatkowania środków otrzymywanych z budżetu wspólnotowego wiąże się z koniecznością

ukształtowania systemu kontroli uprzedniej dokonywania wydatków. W roku 2003 zostały w związku z tym wykonane następujące zadania:

- do projektu ustawy Prawo zamówień publicznych wprowadzono rozwiązania umożliwiające kontrolę postępowań o udzielenie zamówienia przed podpisaniem umowy w sprawie zamówienia publicznego,
- ukształtowano system współpracy UZP z jednostkami zarządzającymi programami w zakresie prowadzenia kontroli procedur stosowanych w ramach programów przedakcesyjnych, które mogłyby być realizowane zgodnie z prawem krajowym po wprowadzeniu tzw. Extended Decentralised Implementation System i uzyskaniu akredytacji ze strony Komisji Europejskiej,
- rozpoczęto prace nad wykorzystaniem zasad współpracy do kontroli i nadzoru nad wydatkowaniem środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności<sup>8</sup>,
- przygotowano „Przewodnik po procedurach zamówień publicznych” stanowiący opis sposobu stosowania ustawy o zamówieniach publicznych przez jednostki wdrażające programy pomocowe oraz opracowano zasady jego niezbędnej aktualizacji wraz ze zmianami przepisów o zamówieniach publicznych.

## II. Projekty finansowane ze środków pomocowych Phare

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

W 2003 roku UZP realizował projekt PL0102.08 „System zamówień publicznych” finansowany ze środków Phare 2001, którego celem jest stworzenie podstaw elektronicznej zamówień publicznych. Projekt składa się z 3 kontraktów: umowy współpracy bliźniaczej (twinning), umowy pomocy technicznej na przygotowanie programu informatycznego, umowy inwestycyjnej na zakup sprzętu komputerowego. Partnerem twinningowym, jest włoskie Ministerstwo Polityk Wspólnotowych. Na umowę twinningową składa się:

- pomoc stałego eksperta, pełniącego funkcję doradcy przedakcesyjnego (PAA) w okresie obowiązywania umowy,
- misje okresowe innych ekspertów wskazanych przez partnera twinningowego - Ministerstwo Polityk Wspólnotowych,
- organizacja seminariów, szkoleń dotyczących elektronicznej zamówień publicznych i wdrażanego projektu,
- przygotowanie materiałów i publikacji,
- opracowanie programu zgodnego z SIMAP (*Système d'Information pour les Marchés Publics*) selekcjonującego polskie ogłoszenia o zamówieniach publicznych z simapowskiej bazy danych.

W roku 2003 w ramach twinningu zorganizowano:

- 22 misje doradcze włoskich ekspertów,
- seminarium „Narzędzia elektroniczne w dziedzinie zamówień publicznych. Doświadczenia włoskie”, w którym wzięło udział ok. 80 osób,
- szkolenie w zakresie elektronicznych zamówień publicznych w Europejskim Instytucie Administracji Publicznej w Maastricht,
- wizytę w Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego Komisji Europejskiej, Euroskrypcie, Urzędzie Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich,

---

<sup>8</sup> Prace te zakończyły się ostatecznie w 2004 roku.

- wizytę we włoskich instytucjach związanych z zamówieniami publicznymi (spotkania w *CONSIP* – włoskiej Centralnej Jednostce Zamawiającej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Urządzie Nadzoru nad Robotami Budowlanymi).

Efekty współpracy twinningowej zostały wykorzystane przy opracowywaniu założeń informatyzacji systemu zamówień oraz przygotowywaniu projektu ustawy Prawo zamówień publicznych. Znajomość procedury realizacji projektów współpracy bliźniaczej będzie ponadto wykorzystywana do ubiegania się o takie projekty realizowane w krajach kandydujących, których wykonawcą od 1 maja 2004 roku będą mogła być instytucje polskie.

Celem drugiego kontraktu (umowy pomocy technicznej na przygotowanie oprogramowania informatycznego) jest stworzenie informatycznego narzędzia pomagającego zamawiającym w prowadzeniu postępowań przetargowych na wszystkich etapach ich realizacji. Za pomocą takiego oprogramowania możliwe będzie m.in.: publikowanie ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych, wnioskowanie o zgodę na zastosowanie określonej procedury, wymiana informacji między nabywcą i dostawcą (m.in. przesyłanie specyfikacji i innych dokumentów przetargowych) itp. Po opracowaniu oprogramowanie powinno być wdrożone w jednostkach pilotażowych, którymi jest 18 instytucji administracji publicznej, a następnie udostępnione wszystkim zainteresowanym. Wykonawca oprogramowania został wybrany w drodze przetargu (luty 2004), według procedur przewidzianych dla realizacji projektów w ramach Phare.

Trzeci kontrakt (umowa inwestycyjna na zakup sprzętu komputerowego) służy wyposażeniu w sprzęt komputerowy pozwalający na wykorzystanie wcześniej opracowanego oprogramowania. Dostawca został wyłoniony w przetargu według procedur przewidzianych dla Phare w lutym 2004.

Program realizowany będzie w latach 2003-2004. Całkowity budżet projektu wyniesie 2,15 mln Euro. .

## **2. Projekt Phare 2002 „Zwiększenie znajomości procedur zamówień publicznych”**

W ramach programu Phare 2002 realizowany jest projekt PL 2002/000-580.02.03 „Zwiększenie znajomości procedur zamówień publicznych”. Jego celem jest zwiększenie znajomości procedur zamówień publicznych, a w efekcie podniesienie poziomu efektywnego gospodarowania środkami publicznymi. Projekt jest adresowany do zamawiających ze wszystkich szczebli administracji publicznej (moduł 1 projektu), oferentów (moduł 2 projektu), oferentów i zamawiających z sektorów budownictwa, służby zdrowia, informatyki i innych sektorów specjalistycznych (moduł 3), oferentów zainteresowanych rynkami europejskimi (moduł 4). Ma on dostarczyć uczestnikom wiedzę w zakresie charakterystyki polskiego systemu zamówień publicznych, w zakresie unijnych przepisów dotyczących tej dziedziny i w zakresie specyfiki zamówień publicznych w poszczególnych państwach członkowskich.

W ramach jego realizacji przewidziano:

- opracowanie materiałów szkoleniowych, specjalistycznych publikacji, przewodników i informatorów,
- organizację ok. 180 szkoleń obejmujących swoim zasięgiem ok. 5.500 osób,
- przekazywanie wiedzy o systemie zamówień publicznych za pośrednictwem mediów.

Projekt będzie realizowany w latach 2003-2005. Całkowity budżet projektu wyniesie 1,53 mln Euro. W roku 2003 zostały zakończone prace nad przygotowaniem dokumentacji przetargowej.



### **3. Projekt Phare 2003 „Doskonalenie praktyki i mechanizmów kontrolnych udzielania zamówień publicznych”**

W wyniku podpisania 16 lipca 2003 r. Memorandum Finansowego UZP został objęty programem pomocowym Phare 2003. Rozpoczęcie projektu finansowanego z Phare 2003 przewidziane jest na drugą połowę 2004 r.

Projekt „Doskonalenie praktyki i mechanizmów kontrolnych udzielania zamówień publicznych” służyć będzie ujednoczeniu i popularyzacji praktyk oraz wzorcowej dokumentacji związanej z procedurami udzielania zamówień publicznych; ujednoczeniu mechanizmów kontroli; rozwinięciu monitoringu systemu zamówień publicznych; edukacji ekspertów zajmujących się doradztwem i szkoleniem w zakresie zamówień publicznych, podmiotów zajmujących się szeroko pojętą kontrolą procedur udzielania zamówień, oferentów. Projekt przewiduje realizację następujących działań:

- wydanie i rozpowszechnienie publikacji zawierającej wzorcowe dokumenty,
- wydanie i upowszechnienie publikacji dotyczących orzeczeń arbitrażowych, sądowych, aktualizacji polskich i europejskich przepisów dotyczących zamówień publicznych,
- realizacja około 160 dni szkoleń dla podmiotów działających na rynku zamówień publicznych.

Projekt będzie realizowany w latach 2004-2006. Całkowity budżet projektu wyniesie 1,02 mln Euro.

### **4. Projekt Banku Światowego**

W 2002 roku między Rzeczpospolitą Polską a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju została podpisana umowa grantu opiewająca na sumę 150.000 USD. 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 zapewnienie konsultacji wszystkim odbiorcom.

W roku 2003 ogłoszono postępowanie na wyłonienie wykonawców, w wyniku którego zostały zawarte wszystkie przewidziane umowy:

- umowa w pakiecie dotyczącym wzorcowej dokumentacji przetargowej w zakresie robót budowlanych zawarta 4 września 2003 roku,
- umowy zawarte 23 października 2003 roku w pakietach dotyczących wzorcowej dokumentacji przetargowej w zakresie usług oraz dostaw.

Ponadto zawarta została umowa z konsultantem weryfikującym poprawność merytoryczną opracowanych przez doradców wzorcowych dokumentów i przewodników oraz zapewniającym spójność zaproponowanych rozwiązań.

Przygotowywane dokumenty będą oparte na rozwiązaniach zawartych w ustawie Prawo zamówień publicznych. Do końca 2003 roku przygotowano pierwsze projekty wzorcowej dokumentacji. Według przyjętych harmonogramów całość prac zostanie zakończona w trzecim kwartale 2004 roku.

### **III. Współpraca międzynarodowa**

#### **1. Współpraca z instytucjami europejskimi**

W 2003 roku Urząd Zamówień Publicznych uczestniczył w pracach wszystkich znaczących instytucji Unii Europejskiej zajmujących się problematyką zamówień publicznych. Przedstawiciele UZP w charakterze obserwatora brali udział w pracach *Komitetu Doradczego ds. Zamówień Publicznych* i *Grupy Roboczej ds. Zamówień Elektronicznych* (organy wspierające Komisję Europejską). Na zasadach takich jak stosowane wobec krajów członkowskich UZP Przygotowywał i przedstawiał uwagi i opinie na posiedzenia: *Grupy Roboczej ds. Zamówień Publicznych*, *Komitetu ds. Artykułu 133* (organy w ramach Rady UE). UZP uczestniczył także w bieżących pracach *Komitetu GPA* w ramach WTO i w pracach *GRECO* (Grupa Państw Przeciw Korupcji) funkcjonującej przy Radzie Europy.

Ponadto w związku z trwającymi pracami nad dostosowaniem ustawodawstwa do wymogów prawa europejskiego prowadzone były robocze konsultacje z Komisją Europejską, co do zgodności z regulacjami UE kolejnych wersji projektu ustawy Prawo zamówień publicznych.

#### **2. Wizyty delegacji zagranicznych**

Rok 2003 był okresem zwiększonego zainteresowania polskim systemem zamówień publicznych zarówno ze strony państw członkowskich i kandydujących do UE, jak i innych państw budujących system zamówień. W ramach takiej współpracy przyjęto delegacje: tureckiego Urzędu Zamówień Publicznych, Narodowego Urzędu Kontroli Republiki Czech, Szwedzkiego Biuletynu Zamówień Publicznych, SIGMA, wspólną delegację Gruzjińskiego Urzędu Zamówień Publicznych oraz przedstawicieli Banku Światowego, Ministerstwa Finansów i Ekonomii Mongolii. Zainicjowana współpraca ze Szwedzkim Biuletynem Zamówień Publicznych została poszerzona o kontakty z innymi krajami nadbałtyckimi i zmierza do utworzenia wspólnego systemu przekazywania informacji o zamówieniach udzielanych w tych krajach.

W wyniku wizyty delegacji SIGMA powstał Raport na temat funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) jest wspólną inicjatywą OECD i Unii Europejskiej dla wsparcia procesów zarządzania w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Na zlecenie Komisji Europejskiej SIGMA przeprowadziła badania oceniające funkcjonowanie systemu zamówień publicznych w ośmiu krajach przystępujących do UE. Zebraniu informacji do raportu posłużyła wizyta w Urzędzie Zamówień Publicznych, Najwyższej Izbie Kontroli, Ministerstwie Finansów, Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku, Krajowej Izbie Gospodarczej, Urzędzie Miejskim w Grodzisku Mazowieckim, Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim, Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Polskie Centrum Badań i Certyfikacji.

#### **3. Udział pracowników UZP w zagranicznych szkoleniach i warsztatach**

W 2003 roku pracownicy UZP uczestniczyli w trzech zagranicznych warsztatach szkoleniowych zrealizowanych w ramach części twinningowej projektu Phare 2001 PL01.02.08. Były one poświęcone wdrażaniu rozwiązań elektronicznych i informatycznych do systemów zamówień publicznych krajów UE, udzielaniu zamówień w zakresie robót budowlanych, oraz ujednocnieniu systemu przekazywania i publikacji ogłoszeń o zamówieniach publicznych. Doświadczenia europejskie w tym zakresie zostały uwzględnione

w przygotowanych rozwiązaniach legislacyjnych oraz wykorzystane do organizacji procesu kontroli poprawności udzielania zamówień.

## **ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W PUBLIKACJACH PRASOWYCH**

Publikacje prasowe stanowią istotne źródło informacji o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych. Są również ważną metodą upowszechniania wiedzy o zasadach postępowania i prawidłowym stosowaniu przepisów. Szczególnie istotną rolę edukacyjno - informacyjną spełniają media skierowane do szerokiego kręgu odbiorców. Z tego względu dokonana analiza nie obejmuje artykułów publikowanych w prasie specjalistycznej, adresowanej przede wszystkim do osób profesjonalnie zajmujących się problematyką zamówień publicznych

Zagadnienia dotyczące systemu zamówień publicznych poruszone zostały w ponad 2.800 artykułach, zamieszczonych w 166 tytułach prasowych. Najwięcej materiałów zamieszczono w gazetach o zasięgu ogólnokrajowym: Rzeczpospolitej (322 artykuły), Gazecie Prawnej (262 artykuły), Gazecie Wyborczej (187 artykułów), Pulsie Biznesu (164 artykuły). W artykułach tych autorzy opisywali najważniejsze zagadnienia związane z regulacjami w zakresie zamówień publicznych. W wielu przypadkach miały one charakter edukacyjny, w sposób czytelny i poprawny merytorycznie wyjaśniały konkretne rozwiązania prawne.

W prasie lokalnej publikowano przede wszystkim informacje o nieprawidłowościach związanych z procedurą udzielania zamówień na danym obszarze. Jednakże w kolejnych miesiącach 2003 r. wyraźnie zaobserwowano wzrost liczby artykułów opisujących rozwiązania prawne dotyczące zasad i metodologii udzielania zamówień publicznych. Tematy z tego zakresu najczęściej poruszano w Gazecie Wyborczej Stołecznej (81 artykułów), Kurierze Szczecińskim (68 artykułów), Dzienniku Polskim (57 artykułów), Głosie Poznania i Głosie Wrocławia (po 51 artykułów). Wzrost zainteresowania zagadnieniami z obszaru zamówień publicznych wśród dziennikarzy prasy regionalnej to efekt podejmowania przez Urząd Zamówień Publicznych szeregu działań zmierzających do upowszechniania informacji o funkcjonowaniu polskiego i europejskiego systemu zamówień publicznych.

Publikacje prasowe o charakterze informacyjno-edukacyjnym zamieszczone w prasie o zasięgu ogólnokrajowym i lokalnym koncentrowały się głównie na zagadnieniach związanych z dwiema nowelizacjami ustawy o zamówieniach publicznych (z grudnia 2002 i października 2003) oraz projektem ustawy Prawo zamówień publicznych

Zmiany przepisów ustawy o zamówieniach publicznych w zakresie jawności umów ocenione zostały przez dziennikarzy prasowych pozytywnie, jako potrzebne, wzmacniające ustawową zasadę jawności, przeciwdziałające korupcji (Gazeta Prawna, Gazeta Wyborcza Trójmiasto, Trybuna, Rzeczpospolita, Kurier Szczeciński).

Nowelizacja ustawy o zamówieniach publicznych, która weszła w życie z dniem 20 października 2003 r. była omawiana w wielu tytułach prasowych, w tym obszernie w Rzeczpospolitej, Gazecie Prawnej i Kurierze Szczecińskim. Dziennikarze we współpracy z ekspertami (przy wsparciu Urzędu Zamówień Publicznych) wyjaśniali zmiany wprowadzone przez nowelizację.

Dużym zainteresowaniem ze strony dziennikarzy cieszyły się zagadnienia dotyczące przygotowania projektu ustawy Prawo zamówień publicznych i proponowanych regulacji w nim zawartych. W publikacjach prasowych zaprezentowano nowe rozwiązania, w tym m.in. koncepcję aukcji elektronicznej, proponowane wartości progowe, tryby udzielania zamówień, procedurę wnoszenia środków ochrony prawnej (Biznes Warszawski, Gazeta Prawna, Słowo Polskie, Wieczór Wrocławia, Computerworld, Rzeczpospolita, Gazeta Wyborcza). Dziennikarze na bieżąco śledzili przebieg prac nad projektem. Opisywali propozycje zgłaszane przez architektów (Architekt, Rzeczpospolita), Polską Izbę Informatyki i

Telekomunikacji (ComputerWord) oraz przedsiębiorców budowlanych i rzemieślników (Gazeta Wyborcza).

Część artykułów miała charakter poradników wskazujących jak prowadzić postępowanie o zamówienie publiczne, jak przygotować ofertę, jak skorzystać z uprawnienia do wnoszenia środków odwoławczych (Rzeczpospolita, Wspólnota, Puls Biznesu). Większość autorów artykułów edukacyjnych można uznać za znawców tematyki zamówień publicznych. W sposób kompetentny, rzetelny i przejrzysty opisywali oni ważne zagadnienia, wielokrotnie wspierając je komentarzem ze strony UZP.

Nie zabrakło również artykułów, w których został poruszony temat zamówień publicznych w kontekście przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. W wielu tytułach prasowych zamieszczono artykuły dotyczące Dyrektyw Unii Europejskiej, ubiegania się polskich przedsiębiorców o kontrakty w UE, informacji nt. przetargów w UE, udzielania zamówień na roboty budowlane w UE (Rzeczpospolita, Gazeta Prawna, Puls Biznesu, Forum Budowlane).

Prasa interesowała się również sytuacją polskich przedsiębiorców na rynku zamówień publicznych po przystąpieniu Polski do UE (Rzeczpospolita, Gazeta Wyborcza., Puls Biznesu, Gazeta Prawna, Rzeczpospolita) oraz możliwością wykorzystania funduszy strukturalnych (Życie Warszawy, Rzeczpospolita). W Gazecie Prawnej cyklicznie prezentowano system zamówień publicznych w krajach należących do Unii Europejskiej; Szwecji, Belgii, Hiszpanii, Danii, Austrii, Francji, Irlandii.

Najlicniejszą grupę (ok. 68% - głównie w tytułach prasy lokalnej) stanowiły artykuły zawierające informacje o przeprowadzonych postępowaniach, planowanych inwestycjach, komunikatach o przetargach. Zwykle komentowano postępowania, w których doszło do naruszenia przepisów prawa. Opisywano konkretne przykłady niegospodarności, nieprawidłowego lub braku stosowania ustawy o zamówieniach publicznych. Dziennikarze nie podważali jednak przepisów regulujących wydatkowanie środków, a wskazywali na niekompetencję, nienależyte stosowanie przepisów przez osoby czy instytucje. Sygnały prasowe o nieprawidłowościach w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego były uważnie analizowane przez UZP, co niejednokrotnie skutkowało wszczęciem postępowań kontrolnych.

Dużym zainteresowaniem ze strony prasy cieszyły się sprawy rozpatrywane przez zespół arbitrów, czego dowodem były zamieszczane cyklicznie w Rzeczpospolitej i Pulsie Biznesu wyroki arbitrów. W innych tytułach prasowych wyroki arbitrów pojawiały się przy okazji opisów konkretnych postępowań. Zainteresowanie instytucją arbitrażu znalazło również swoje odzwierciedlenie w relacjach z pierwszego losowania składu zespołu arbitrów (Puls Biznesu, Rzeczpospolita, Gazeta Prawna, Gazeta Wyborcza).

Analiza publikacji prasowych wyraźnie wskazuje na ogromne zainteresowanie tematyką związaną z zamówieniami publicznymi. Utworzyła się grupa dziennikarzy systematycznie zajmujących się tą tematyką.

## **WNIOSKI I REKOMENDACJE**

Rozwój i prawidłowość funkcjonowania systemu zamówień publicznych w roku 2004 i latach następnych będzie miał szczególne znaczenie dla wykorzystania szans wynikających z integracji europejskiej. Wdrożenie i utrwalenie zasad zawartych w prawie europejskim oraz przygotowanie systemu zamówień publicznych do harmonijnego funkcjonowania zgodnie z regułami wspólnego rynku w istotny sposób wpłynie na efektywność wykorzystywania środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Odpowiednie przygotowanie wykonawców umożliwi im skuteczną konkurencję na wspólnotowym rynku, zaś prawidłowość stosowania przepisów o zamówieniach publicznych przez administrację centralną i

samorządową może w znaczący sposób wpłynąć na zainteresowanie polskim rynkiem przez zagranicznych inwestorów.

Wdrożenie nowych rozwiązań prawnych służących takiemu rozwojowi oraz nadzór nad właściwym stosowaniem prawa i działalność edukacyjną zmierzającą do eliminowania błędów w jego stosowaniu należy zatem uznać za najistotniejsze zadania administracji rządowej w nadchodzących latach. Szczególne znaczenie w roku 2004 będzie miało:

### **1. Wdrożenie ustawy Prawo zamówień publicznych**

Uchwalenie przez parlament przygotowanej w roku 2003 ustawy Prawo zamówień publicznych stworzyło podstawę do funkcjonowania systemu zamówień w oparciu o nowoczesne, spójne i przejrzyste przepisy prawa. Ukształtowanie właściwej praktyki ich stosowania, poprzez zapewnienie zamawiającym i wykonawcom jak najszerszego dostępu do wiedzy i informacji o sposobie stosowania prawa powinno spowodować, że możliwości stworzone w ustawie będą wykorzystywane z korzyścią dla sektora finansów publicznych oraz wykonawców zamówień. Niezbędne jest w tym celu zdecydowane zwiększenie aktywności instytucji i organizacji zajmujących się wspieraniem przedsiębiorczości oraz administracji publicznej.

### **2. Przygotowanie uczestników systemu zamówień do działania na wspólnotowym rynku zamówień publicznych**

W wyniku integracji z Unią Europejską polscy wykonawcy uzyskali dostęp do wspólnotowego rynku zamówień publicznych. Jednocześnie o zamówienia udzielane w Polsce na równych prawach ubiegać się będą przedsiębiorcy z innych krajów UE. Kontynuacja działań podjętych przez Urząd Zamówień Publicznych zmierzających do zapewnienia jak największej ilości informacji niezbędnych do skutecznego konkurencyjnego przedsiębiorców polskich z wykonawcami z krajów UE stanowi warunek skutecznego konkurencyjnego polskich firm na rynkach europejskich. Działania w tym zakresie wymagają współpracy wszystkich instytucji oraz organizacji, zwłaszcza samorządu gospodarczego, zaangażowanych w rozwój przedsiębiorczości. Szczególnie istotne będzie stworzenie systemu upowszechniania informacji o postępowaniach ogłaszanych przez zamawiających z krajów Unii.

### **3. Wsparcie uczestników rynku zamówień publicznych w efektywnym wykorzystywaniu środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności**

Począwszy od dnia akcesji do UE na podstawie przepisów krajowego prawa o zamówieniach publicznych będą wydatkowane środki pochodzące ze wsparcia Wspólnoty. Ustawa Prawo zamówień publicznych, tworząc w pełni zgodny z postanowieniami prawa europejskiego system wydatkowania środków publicznych stwarza szanse skutecznego korzystania ze środków europejskich. Do ich absorpcji niezbędne jest jednak prawidłowe stosowanie ustawy. Odpowiedzialność Urzędu Zamówień Publicznych w tym zakresie wymaga jego wzmocnienia umożliwiającego skuteczne wykonywanie funkcji kontrolnych wobec wydatków publicznych. Nie mniej istotne jest dalsze rozszerzanie działań edukacyjnych adresowanych do zamawiających, którzy dysponują środkami pochodzącymi ze wsparcia wspólnoty. Jakiegokolwiek zaniechania w tym obszarze mogą w następnych latach skutkować koniecznością zwrotu środków uzyskanych z funduszy strukturalnych lub ograniczeniem możliwości korzystania z takich środków. Niezbędne jest również kontynuowanie współpracy Urzędu z Instytucjami Zarządzającymi programami wsparcia, w celu zapobiegania nieprawidłowościom w wydatkowaniu środków.

#### **4. Intensyfikacja działalności szkoleniowo – informacyjnej**

Podejmowanie przez Urząd przedsięwzięć szkoleniowo-edukacyjnych wskazało na ogromne zapotrzebowanie rynku na taką działalność. Nowa ustawa wyposaży Prezesa Urzędu w szereg uprawnień, do których zaliczyć należy opracowywanie programów szkoleń, organizowanie i inspirowanie szkoleń, przygotowywanie i upowszechnianie przykładowych kryteriów oceny merytorycznego poziomu szkoleń oraz dokonywanie oceny spełnienia tych kryteriów przez podmioty prowadzące szkolenia (na wniosek zainteresowanych).

Konieczna jest pilna realizacja zadań w tym zakresie, zmierzających przede wszystkim do ukształtowanie profesjonalnej kadry specjalistów z zakresu zamówień publicznych i zapewnienia dostępu do rzetelnej wiedzy szerokiemu gronu uczestników rynku zamówień publicznych.

#### **5. Informatyzacja systemu zamówień publicznych**

Realizowane konsekwentnie od kilku lat wdrażanie narzędzi informatycznych do systemu zamówień publicznych powinno być kontynuowane w roku 2004. Poza funkcjonującym już systemem dostępu do informacji oraz wprowadzonymi do ustawy Prawo zamówień publicznych rozwiązaniami umożliwiającymi prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia w postaci elektronicznej oraz trybem udzielania zamówień jaki stanowi aukcja elektroniczna, niezbędne jest przygotowanie i rozpowszechnienie oprogramowania umożliwiającego prowadzenie każdego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego za pomocą narzędzi elektronicznych. Dla zapewnienia powszechności stosowania narzędzi elektronicznych konieczne jest także przygotowanie elektronicznych wersji wzorów dokumentów niezbędnych do przygotowania lub udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia

#### **7. Kontynuowanie polityki przeciwdziałania zjawiskom patologicznym w systemie zamówień publicznych.**

Stworzenie mechanizmu kontroli uprzedniej udzielanych zamówień oraz zreformowanie funkcjonowania systemu odwoławczego w sprawach zamówień publicznych oraz zdecydowanie uproszczenie i odbiurokratyzowanie przepisów prawa stwarza szanse skutecznego zapobiegania nieprawidłowościom przy udzielaniu zamówień. Dla zmniejszenia zakresu naruszeń dyscypliny finansów publicznych niezbędne jest jednak zreformowanie zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej osób naruszających powierzone im obowiązki oraz bardziej rygorystyczne stosowanie sankcji za popełnione naruszenia. Niewłaściwemu stosowaniu prawa powinno również zapobiegać kontynuowanie współpracy pomiędzy organami kontrolnymi - Urzędem Zamówień Publicznych, Najwyższą Izbą Kontroli oraz Regionalnymi Izbami Obrachunkowymi.

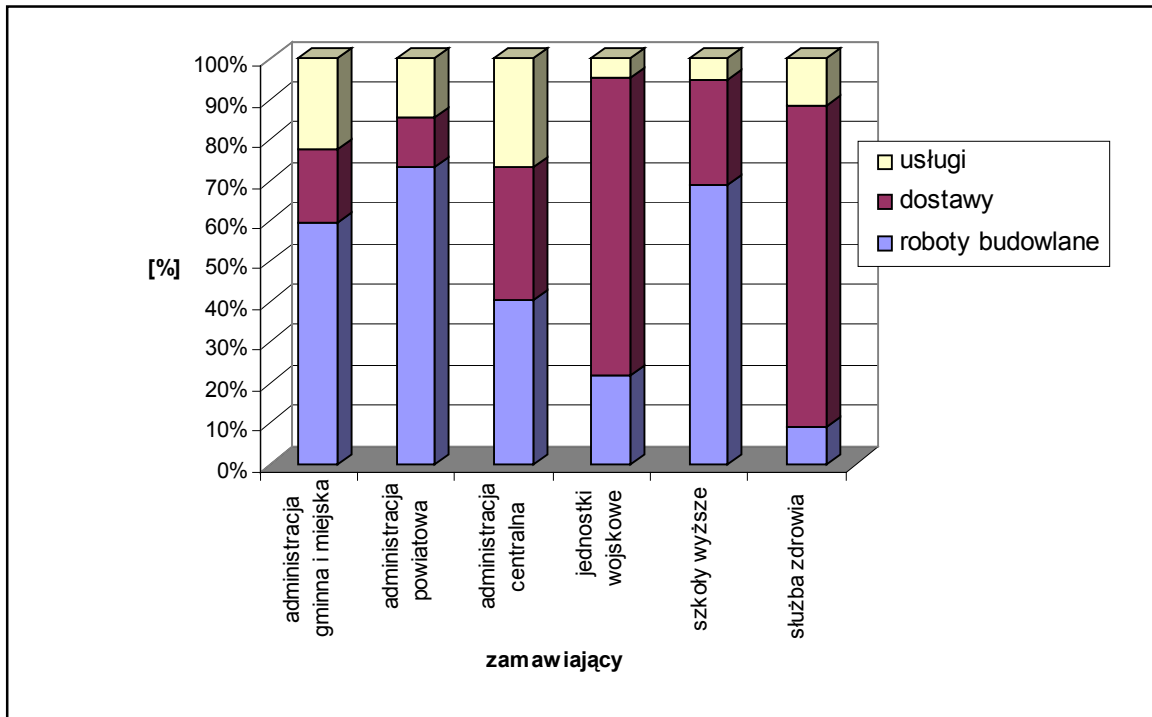
#### **8. Podniesienie jakości orzecznictwa odwoławczego w sprawach zamówień publicznych**

Ustawa Prawo zamówień publicznych wprowadzi nowe zasady działania systemu odwoławczego w zamówieniach publicznych. Ulegnie także rozwiązaniu lista arbitrów rozpatrujących odwołania. W 2004 roku ukształtowana zostanie więc nowa lista, co pozwoli na wdrożenie postulatu jej zmniejszenia do np. 300 – 400 osób. Zmniejszenie listy spowoduje zwiększenie częstotliwości orzekania przez poszczególnych arbitrów i pozwoli na objęcie ich wszystkich systematycznymi działaniami szkoleniowymi oraz informacyjnymi. Prowadzić to powinno do podniesienia poziomu orzecznictwa. Przeprowadzone postępowanie kwalifikacyjne (egzamin) pozwoli na wyłonienie osób dobrze przygotowanych do pełnienia funkcji arbitra.

## ZAŁĄCZNIKI

### Załącznik Nr 1

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



## Załącznik Nr 2

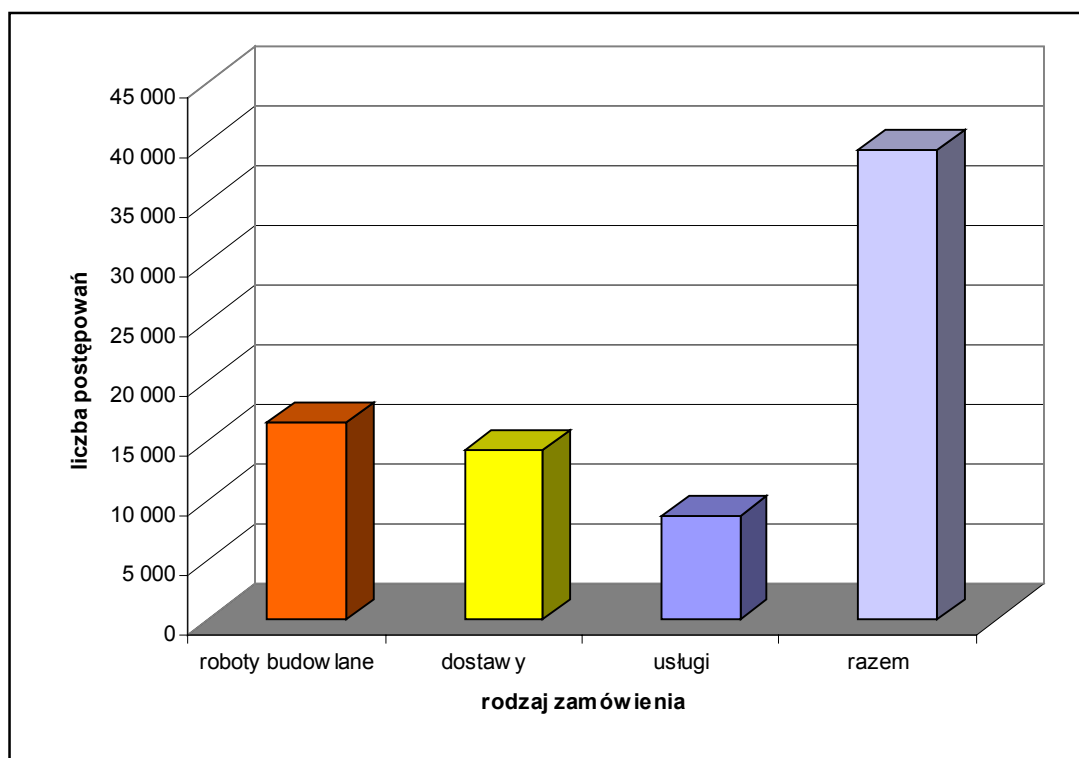
### Liczba ogłoszeń o wszczęciu postępowania w latach 2000-2003

Rodzaj zamówienia	2000		2001		2002		2003	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
roboty budowlane	17.932	55,5	18.702	52,2	19.308	47,6	16.465	41,9
dostawy	8.002	24,8	9.430	26,4	12.971	31,9	14.147	36,0
usługi	6.347	19,7	7.662	21,4	8.262	20,4	8.677	22,1
<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>



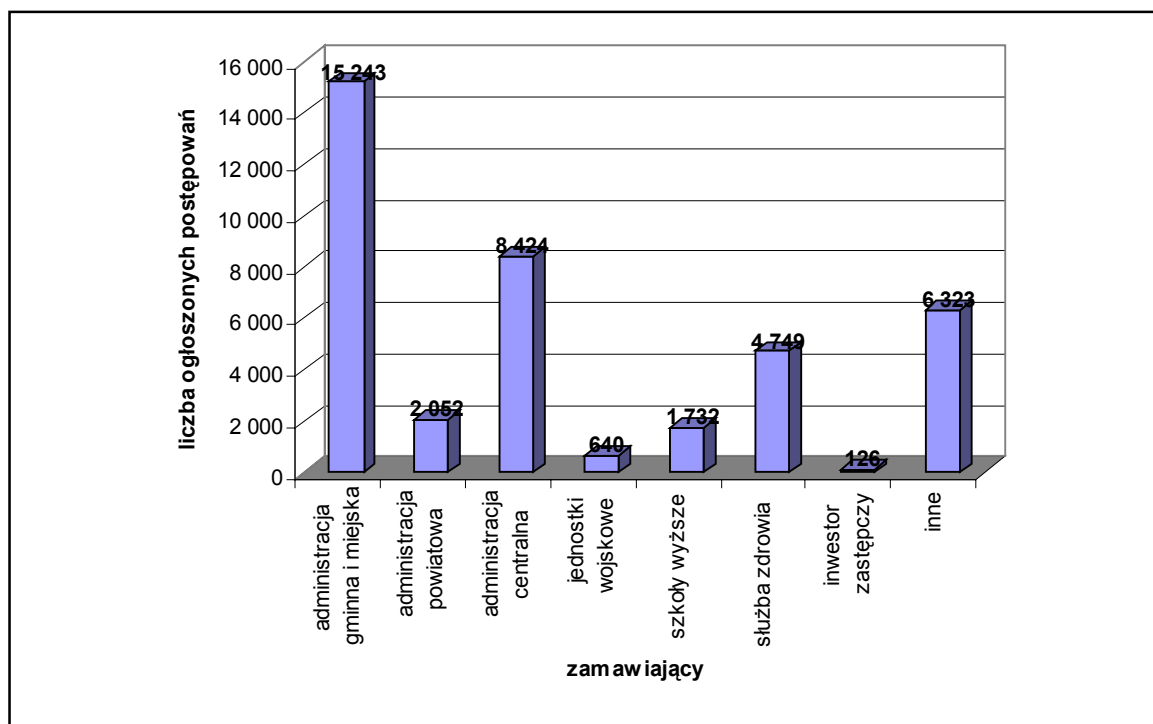
### Załącznik Nr 3

#### Liczba postępowań o wartości powyżej 30.000 euro w podziale na rodzaj zamówienia



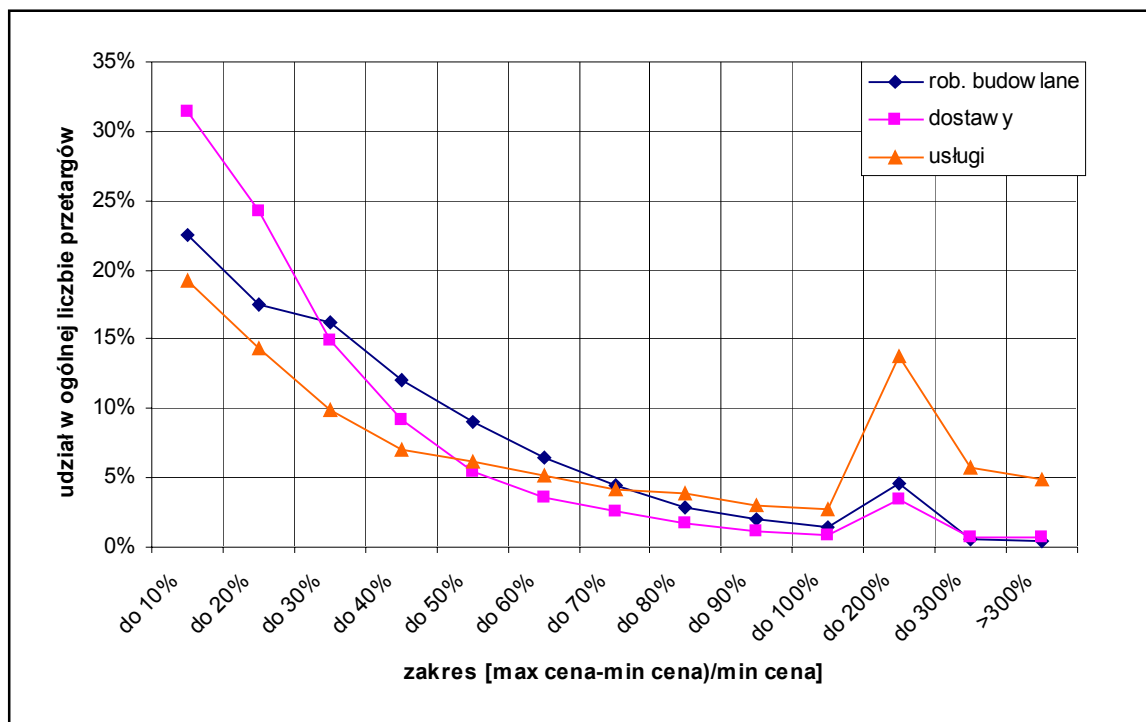
## Załącznik Nr 4

### Liczba postępowań ogłaszanych przez poszczególne grupy zamawiających



## Załącznik Nr 5

### Różnice w minimalnej i maksymalnej cenie oferty

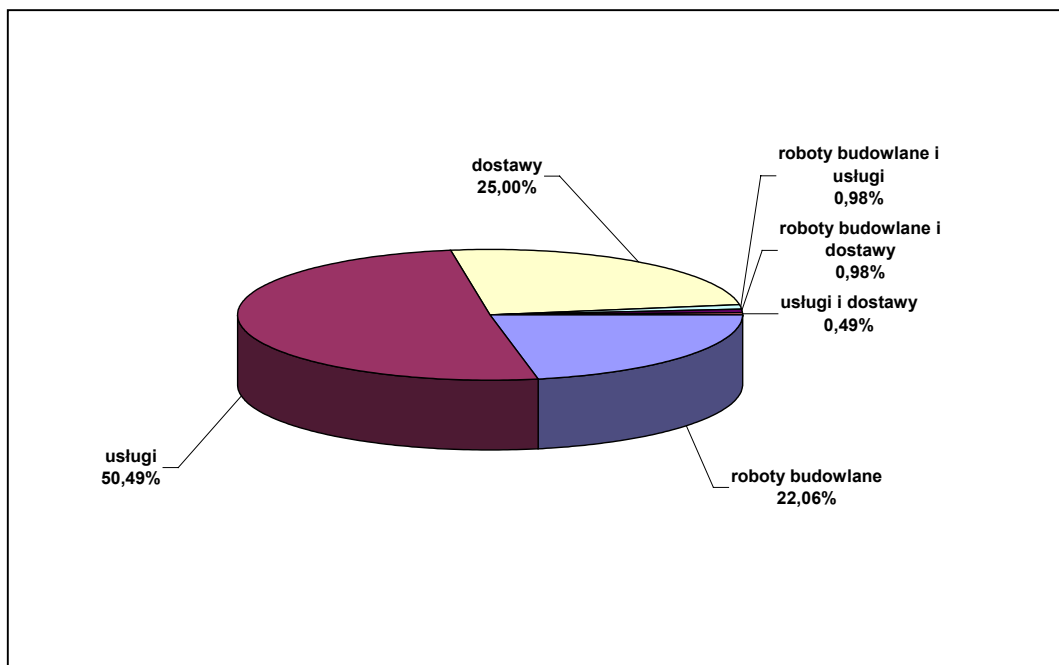


**Załącznik Nr 6****Lista podmiotów, które uzyskały w roku 2003 zamówienia publiczne o najwyższej wartości**

Lp.	Nazwa oferenta	Miasto	Kontrakty	
			Wartość	Liczba
1.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej Sp. z o.o.	Katowice	437 659 104,00 zł	4
2.	konsorcjum banków z partnerem wiodącym PKO BP S.A.	Warszawa	403 889 753,00 zł	1
3.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Tramwajowej	Katowice	365 000 000,00 zł	1
4.	Prokom Software S.A.	Warszawa	266 981 362,10 zł	12
5.	MITEX S.A.	Kielce	226 190 652,07 zł	49
6.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej Sp. z o.o.	Sosnowiec	213 670 440,00 zł	1
7.	Polski Koncern Naftowy ORLEN S.A.	Płock	155 178 470,53 zł	13
8.	B & B S.A.	Gdańsk	129 149 000,00 zł	1
9.	Roche Diagnostics Polska Sp. z o.o.	Warszawa	127 226 338,55 zł	107
10.	MITEX S.A.	Kraków	117 680 840,64 zł	1
11.	PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o.	Warszawa	117 333 654,38 zł	9
12.	Konsorcjum firm: Bombardier Transportation (ZWUS) sp. z o.o. (lider) i Przedsiębiorstwo Robót Kolejowych i Inżynieryjny	Katowice	116 875 059,00 zł	1
13.	PGF Urtica Sp. z o.o.	Wrocław	114 471 116,80 zł	2011
14.	Elektrociepłownia Białystok Spółka Akcyjna	Białystok	112 031 373,20 zł	2
15.	Elektrociepłownia Lublin-Wrotków Sp z o.o.	Lublin	109 315 272,20 zł	1
16.	Zakłady Koksownicze Zdzeszowice Sp. z o.o.	Zdzeszowice	107 148 475,18 zł	21
17.	BUDIMEX S.A.	Warszawa	92 794 976,10 zł	8
18.	Johnson & Johnson Poland Sp. z o.o.	Warszawa	90 850 635,78 zł	675
19.	Miejskie Zakłady Komunikacyjne Sp. z o.o.	Bydgoszcz	85 214 809,00 zł	3
20.	IMPEL S.A.	Wrocław	73 829 754,28 zł	44

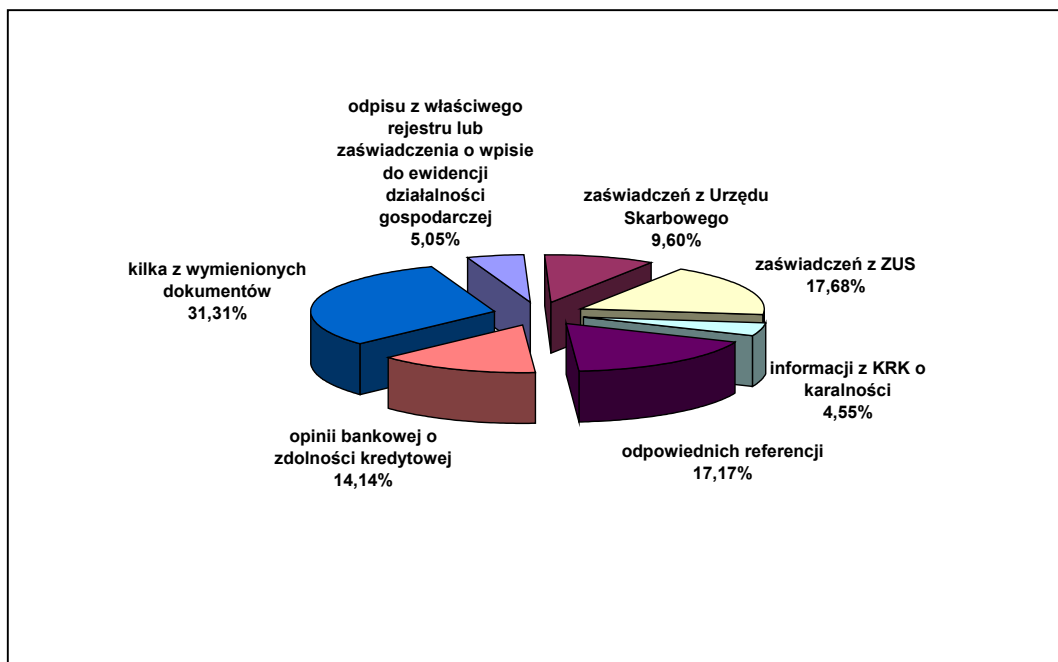
## Załącznik Nr 7

### Struktura zamówień realizowanych przez ankietowane przedsiębiorstwa



## Załącznik Nr 8

### Dokumenty, których uzyskanie nastęrcza najczęściej problemów przedsiębiorcom



## Załącznik Nr 9

### Decyzje administracyjne wydane przez Prezesa UZP w 2003 r.

Treść decyzji	Rozstrzygnięcie			Razem	
	Negatywne	Pozytywne	Umorzone	Liczba	%
publikacja ogł. o wart. szac.<30 000 Euro	4	98	5	<b>107</b>	0,69
odstąpienie od preferencji	66	286	7	<b>359</b>	2,30
odstąpienie od przepisów ustawy	7	218	19	<b>244</b>	1,57
preferencje na całość		8		<b>8</b>	0,05
przywrócenie terminu rozpatrzenia sprawy		3		<b>3</b>	0,02
skrócenie terminów <sup>9</sup>		1	118	<b>119</b>	0,76
termin umowy	340	1 463	164	<b>1 967</b>	12,63
umorzenie postępowania			13	<b>13</b>	0,08
wpis/odmowa wpisu na listę organizacji	20	20		<b>40</b>	0,26
zmiana decyzji	2	3		<b>5</b>	0,03
zezwolenie na przeprowadzenie postępowania na zasadach szczególnych		4	2	<b>6</b>	0,04
zatwierdzenie trybu	1 870	9 433	1 246	<b>12 549</b>	80,57
zawarcie umowy przed ostatecznym rozpatrzeniem protestu	14	4	16	<b>34</b>	0,22
zwolnienie z wadium		119	3	<b>122</b>	0,78
<b>Razem</b>	<b>2 323</b>	<b>11 660</b>	<b>1 593</b>	<b>15 576</b>	100,00

<sup>9</sup> od 26 października 2001 r. skrócenie terminu składania ofert nie wymaga decyzji Prezesa UZP; decyzja pozytywna dotyczyła poprzedniego stanu prawnego

**Załącznik Nr 10**

**Odwołania w podziale na przedmiot zamówienia**

