

**Sprawozdanie z funkcjonowania
systemu zamówień publicznych w 2002 r.**

**Urząd Zamówień Publicznych
Warszawa, maj 2003 r.**

Spis treści

I. Wprowadzenie	5
II. Prawo o zamówieniach publicznych (stan na dzień 31 grudnia 2002 r.).....	5
1. Ogłoszenie tekstu jednolitego ustawy	5
2. Nowelizacje ustawy o zamówieniach publicznych	6
3. Projekty zmian skierowane do Sejmu	7
a) Projekt rządowy	7
b) Projekty senackie	7
4. Wydane akty wykonawcze	8
III. Zamówienia publiczne w pracach parlamentu i rządu.....	8
1. Prace w Komisji do Spraw Kontroli Państwowej	8
2. Zamówienia publiczne w „Strategii Antykorupcyjnej”	9
3. Przygotowanie systemu kontroli zamówień realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej.....	10
IV. Rynek zamówień publicznych	11
1. Zamawiający i oferenci	11
2. Wielkość rynku zamówień publicznych	12
a) Zamówienia publiczne powyżej 30 000 euro.....	12
b) Zamówienia publiczne powyżej 500.000 euro.....	13
3. Funkcjonowanie rynku.....	13
a) Tryby postępowania	13
b) Kryteria oceny ofert	14
c) Uzyskiwane ceny.....	15
d) Konkurencyjność postępowań.....	15
4. Rynek robót budowlanych	16
a) Wartość i liczba robót budowlanych	16
b) Oferty.....	17
5. Rynek zamówień publicznych w opinii małych i średnich przedsiębiorców.....	18
6. Usługi dla podmiotów funkcjonujących na rynku zamówień publicznych	20
V. Rola Urzędu Zamówień Publicznych na rynku zamówień	20
1. Organizacja Urzędu Zamówień Publicznych.....	20
2. Kolegium Urzędu Zamówień Publicznych	21
2. Publikacja ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych.....	21
3. Decyzje administracyjne wydawane przez Prezesa UZP.....	22
a) Zastosowania trybu innego niż przetarg nieograniczony	23
b) Zawarcie umowy na okres przekraczający 3 lata.....	26
c) Pozostałe decyzje.....	26
d) Ponowne rozpatrzenie sprawy, skargi do NSA	27
4. Działania wspierające uczestników rynku zamówień publicznych	27
a) Wieloletnie programy edukacyjno – doradcze.....	27
b) Programy międzynarodowe.....	29
c) Działania szkoleniowe i wydawnicze	31
5. Harmonizacja polskiego systemu zamówień publicznych z systemem UE.....	31
6. Kontrola prawidłowości funkcjonowania systemu zamówień publicznych.....	32
a) Kontrola wykonywana przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych	32
b) Współpraca Urzędu Zamówień Publicznych z innymi organami kontrolnymi	35

VI. System odwoławczy i sądowa kontrola postępowań o zamówienia publiczne	37
1. Postępowania odwoławcze	37
2. Arbitrzy	39
3. Skarga do sądu	41
VII. Wnioski i rekomendacje	42
Załącznik	45

I. Wprowadzenie

W nowoczesnych gospodarkach państwo jest jednym z największych podmiotów działających na rynku. Zamówienia sektora publicznego przyczyniają się do rozwoju wielu firm oraz wywierają istotny wpływ na konkurencyjność gospodarki. Prawdopodobnie dokonywanie zakupów finansowanych ze środków publicznych oraz umiejętność ubiegania się o zamówienia publiczne przesądzą więc o efektywności funkcjonowania poważnego obszaru życia gospodarczego kraju.

Sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w roku ubiegłym zostało przygotowane w oparciu o informację oraz dane zawarte w ogłoszeniach publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, dokumentach dotyczących wydawanych decyzji administracyjnych oraz wyniki analiz i badań rynku zamówień publicznych przeprowadzonych przez Prezesa Urzędu oraz inne organy administracji centralnej.

W 2002 weszły w życie przepisy, które miały na celu m.in. dostosowanie prawa polskiego do regulacji Unii Europejskiej. Podjęto również dalsze działania w celu pełnej harmonizacji prawa polskiego z dyrektywami europejskimi oraz przygotowania systemu kontroli zamówień finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Rozpoczęto niepodjęwane w latach poprzednich działania edukacyjne skierowane do oferentów i zamawiających, mające na celu poprawę praktyki stosowania prawa o zamówieniach publicznych. Uruchomiono wdrażanie mechanizmów antykorupcyjnych i uszczelniono system kontroli udzielania zamówień publicznych.

Rok miniony to okres dalszego rozwoju rynku zamówień publicznych. W trybie ustawy o zamówieniach publicznych w postępowaniach o wartości powyżej 30 tys euro wydatkowano 35 mld zł. Największy udział w tej kwocie mają zamówienia na roboty budowlane – ponad 68%, następnie dostawy – 19% i usługi – 12%. Dominującym trybem postępowania był przetarg nieograniczony, a wykluczenie możliwości użycia kryteriów podmiotowych przy ocenie ofert zdecydowanie przyczyniło się do zobiektywizowania procesu wyboru oferty najkorzystniejszej. Zauważalna tendencja do odpowiedniego formułowania warunków udziału w postępowaniu i nadawania większego znaczenia cenie oferty spowodowała zbliżenie cen ofertowych, co między innymi świadczy o rosnącej konkurencji pomiędzy oferentami. Zwiększeniu dostępu do zamówień, a jednocześnie sprawniejszemu organizowaniu procesu ich udzielania służyła także stosunkowo często wprowadzana możliwość składania ofert częściowych.

Stały wzrost skali udzielanych zamówień wskazuje na rosnącą rolę wydatków ze środków publicznych dla gospodarki. Odpowiedni nadzór nad prawidłowością ich wydatkowania, oraz stworzenie faktycznego dostępu do rynku przez jak najszerszy krąg oferentów są niezbędnymi czynnikami zapewniającymi prawidłowość funkcjonowania systemu zamówień publicznych.

II. Prawo o zamówieniach publicznych (stan na dzień 31 grudnia 2002 r.)

1. Ogłoszenie tekstu jednolitego ustawy

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 i z 2001 r. Nr 46, poz. 499) w załączniku do Obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zamówieniach publicznych opublikowany został jednolity tekst ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76, poz. 344).

2. Nowelizacje ustawy o zamówieniach publicznych

W 2002 r. ustawa o zamówieniach publicznych była nowelizowana trzykrotnie. W jednym przypadku nowelizowane przepisy weszły w życie w roku 2002 r., w dwóch pozostałych wejście w życie nastąpiło w dniu 25 stycznia oraz nastąpi w dniu 28 listopada bieżącego roku. Ponadto w roku 2002 weszły w życie zmiany dokonane nowelizacjami uchwalonymi w 2001 roku.

W porządku chronologicznym zmiany przedstawiają się następująco:

- 1) **1 stycznia 2002 roku** weszła w życie ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154 poz. 1800). Art. 14 wskazanej ustawy stanowi, iż nadzór nad Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej.
- 2) **10 stycznia 2002 roku** weszła w życie ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych, z wyłączeniem przepisu, dotyczącego obowiązku zamieszczenia ogłoszeń na stronie internetowej, który wszedł w życie z dniem 10 października 2002 r.
- 3) **10 maja 2002 r.** weszła w życie nowelizacja ustawy o zamówieniach publicznych dokonana ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1403). W wyniku nowelizacji (art. 47) z obowiązku stosowania ustawy o zamówieniach publicznych wyłączono udzielanie zamówień o wartości od 3.000 euro do 200.000 euro przez placówki zagraniczne Rzeczypospolitej Polskiej na towary i usługi wykonywane poza granicami kraju, określone w przepisach o służbie zagranicznej.
- 4) **27 października 2002 r.** weszła w życie nowelizacja ustawy o zamówieniach publicznych wprowadzona ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z dnia 20 lipca 2002 r. Nr 113, poz. 984). W art. 5 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych wyrazy „zarząd gminy” zastąpiono wyrazami „wójt (burmistrz, prezydent miasta)” przypisując w ten sposób dotychczasowe kompetencje zarządu gminy w zakresie zamówień publicznych wskazanym jednoosobowym organom.

Ponadto dokonano dwukrotnej nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych, które weszły lub wejdą w życie w roku 2003.

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) w art. 45 wprowadziła zmianę do art. 19 ust. 1 pkt 6 ustanawiając, iż z postępowania o zamówienie publiczne wyklucza się podmioty zbiorowe, wobec których sąd orzekł zakaz ubiegania się o zamówienia publiczne, na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. Nr 197, poz. 1661). Zmiana wejdzie w życie w dniu 28 listopada 2003 r.

Ustawa z 22 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 2, poz. 16) wprowadziła nowy przepis – art. 74a – zgodnie z którym „umowy w sprawach zamówień publicznych są jawne i podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej”. Zmiana weszła w życie w dniu 25 stycznia 2003 r.

3. Projekty zmian skierowane do Sejmu

a) Projekt rządowy

W ramach przyjętego przez rząd „Programu zwalczania korupcji – Strategii Antykorupcyjnej” Urząd Zamówień Publicznych podjął prace nad nowelizacją ustawy o zamówieniach publicznych. Efektem tego był projekt ustawy o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych, który przyjęty został w dniu 17 grudnia 2002 r. przez Radę Ministrów, a następnie skierowany do Sejmu (druk sejmowy nr 1281)¹.

Nowelizacja ma na celu zmianę nieprecyzyjnych lub wadliwych przepisów, które utrudniają realizację zadań publicznych przez zamawiających oraz dostęp przedsiębiorców do rynku zamówień, a także powodują nadużywanie prawa, podważając zaufanie stron postępowania do rozwiązań przyjętych w systemie zamówień publicznych. Do najistotniejszych zmian należą przepisy zwiększające jawność postępowań, ograniczające nadużywanie przez zamawiających swobody w żądaniu uzupełniania ofert, zmiany w funkcjonowaniu arbitrażu oraz rozwiązania ułatwiające restrukturyzację przedsiębiorstw zobowiązanych do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych.

Szczególne znaczenie mają przepisy służące odbiurokratyzowaniu systemu zamówień poprzez zniesienie obowiązku uzyskiwania decyzji administracyjnych w sytuacjach nabywania dóbr oferowanych wyłącznie przez monopolistów, wprowadzenie elastycznych rozwiązań dotyczących składu komisji przetargowej, a także podniesienie do 6.000 euro progu poniżej którego nie obowiązuje stosowanie ustawy.

b) Projekty senackie

W Senacie podjęto prace nad dwoma projektami ustawy zmierzającymi do ograniczenia zakresu stosowania jej przepisów.

W czerwcu 2002 r w senackiej Komisji Nauki, Edukacji i Sportu rozpoczęły się prace nad projektem ustawy rozszerzającym zakres wyłączeń spod przepisów ustawy o zamówieniach publicznych o zamówienia udzielane przez jednostki badawczo-rozwojowe, państwowe szkoły wyższe oraz jednostki Państwowej Akademii Nauk związane z zadaniami opłacanymi ze środków nie będących środkami publicznymi. Ostatecznie projekt jako niezgodny z prawem Unii Europejskiej został odrzucony i nie został wniesiony do Sejmu.

Prace nad kolejnym projektem ustawy o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych rozpoczęły się w Senacie w listopadzie 2002 r. Uchwała Senatu w sprawie wniesienia do Sejmu projektu została podjęta 3 lutego 2003 r.

Projekt przewiduje poszerzenie katalogu okoliczności w których nie stosuje się ustawy, a mianowicie:

- zwolnienie z stosowania przepisów ustawy przy udzielaniu zamówień dotyczących przygotowania, produkcji i koprodukcji przedstawień teatralnych, operowych lub operetkowych przez teatry,
- zwolnienie ze stosowania przepisów ustawy przy udzielaniu zamówień o wartości do 130 000 euro przez jednostki badawczo-rozwojowe, państwowe szkoły wyższe oraz jednostki Polskiej Akademii Nauk z wyjątkiem przepisów dotyczących równego traktowania, obowiązku obiektywnego opisu przedmiotu zamówienia oraz preferencji krajowych.

¹ Projekt został skierowany do Komisji Gospodarki, do 30 kwietnia 2003 r. odbyło się I czytanie projektu.

4. Wydane akty wykonawcze

W ubiegłym roku wydanych zostało 9 nowych aktów wykonawczych, z tego 3 przez Radę Ministrów oraz 6 przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji:

- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 czerwca 2002 r. w sprawie dokumentów, jakich zamawiający może żądać od dostawcy lub wykonawcy w celu potwierdzenia spełniania warunków, uprawniających do udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne (Dz. U. Nr 91 poz. 817),
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie zabezpieczenia należytego wykonania umowy o zamówienie publiczne (Dz. U. 2002 r. Nr 115, poz. 1002),
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad powoływania członków komisji przetargowej oraz trybu jej pracy (Dz. U. Nr 82, poz. 743),
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 października 2002 r. w sprawie konkursu na twórcze prace projektowe (Dz. U. Nr 188, poz. 1574),
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2002 r. w sprawie prowadzenia postępowań o zamówienia publiczne na zasadach szczególnych (Dz. U. Nr 55, poz. 475),
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie regulaminu postępowania przy rozpatrywaniu odwołań w sprawach o udzielenie zamówień publicznych. (Dz. U. Nr 85 poz. 772),
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu od odwołania wnoszonego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. (Dz. U. Nr 85 poz. 773),
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia za czynności arbitrów. (Dz. U. Nr 85 poz. 774),
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 czerwca 2002 r. w sprawie wzorów ogłoszeń o zamówieniach publicznych publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz dodatkowych informacji zawartych w ogłoszeniach. (Dz. U. Nr 91 poz. 816).

Wydanie tych aktów wykonawczych spowodowane było wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 21 grudnia 2001 roku o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, gdzie zmieniono delegacje do wydania aktów wykonawczych zawarte w ustawie o zamówieniach publicznych. Jednocześnie postanowiono, że do czasu wydania przepisów wykonawczych na podstawie zmienionych upoważnień przepisy dotychczasowe zachowują moc najdalej do 30 czerwca 2002 r.

III. Zamówienia publiczne w pracach parlamentu i rządu

Obok opisanych zmian w ustawie i aktach wykonawczych zamówienia publiczne były przedmiotem pozalegislacyjnych prac parlamentu i rządu.

1. Prace w Komisji do Spraw Kontroli Państwowej

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej dwukrotnie zajmowała się problematyką ustawy o zamówieniach publicznych. Na posiedzeniu w dniu 10 września omawiała

funkcjonowanie ustawodawstwa antykorupcyjnego w administracji publicznej w świetle wyników kontroli NIK², a na posiedzeniach 22 listopada oraz 2 grudnia 2002 r. omawiała funkcjonowanie ustawy o zamówieniach publicznych w aspekcie zapobiegania korupcji³.

Wśród zagadnień będących przedmiotem zainteresowania posłów znalazły się: kwestia odpowiedzialności członków komisji przetargowej, ustanowienie obowiązujących wzorów specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz możliwości wdrożenia przetargów elektronicznych. Wskazano na konieczność zwiększenia odpowiedzialności osób uczestniczących w procesie udzielania zamówień oraz istotną rolę działań edukacyjnych i wdrażanie nowych instrumentów udzielania zamówień z racji ich znaczenia dla przejrzystości i poprawności postępowań. Wskazania Komisji znalazły swoje odzwierciedlenie w przygotowanych i uruchomionych przez UZP programach szkoleniowo – doradczych dla oferentów i zamawiających oraz w projektowanych rozwiązaniach prawnych przewidujących elektroniczną formę przetargów publicznych.

2. Zamówienia publiczne w „Strategii Antykorupcyjnej”

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. Te, których realizacja przypadała na rok 2002 zostały w pełni wykonane:

- do Sejmu skierowany został projekt nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych uwzględniający wszystkie założone w „Strategii” kierunki rozwiązań;
- przeprowadzono analizę systemu odwoławczego w sprawach zamówień publicznych i jej wyniki wykorzystano do projektowanych rozwiązań legislacyjnych. Rezultatem tego jest między innymi propozycja wprowadzenia zobiektywizowanego i zapobiegającego nieprawidłowościom sposobu wyznaczania arbitrów oraz opracowanie zasad wpisu i skreślenia arbitrów z listy prowadzonej przez prezesa UZP;
- zgodnie z harmonogramem przewidzianym w projekcie Banku Światowego uruchomiono procedurę wyłaniania wykonawcy wzorcowej dokumentacji przetargowej, wzorów umów oraz przewodnika dotyczącego procedur stosowania wzorcowej dokumentacji przez użytkowników;
- w Urzędzie Zamówień Publicznych powołano komórkę analityczną – kontrolną (Departament Analiz i Kontroli), czego efektem jest zwiększenie liczby kontroli systemowej opierającej się na wynikach analiz nieprawidłowości funkcjonujących w systemie zamówień;
- podpisano porozumienie o współpracy i koordynacji działań kontrolnych z Krajową Radą Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz Najwyższą Izbą Kontroli⁴. Jego efektem jest wymiana informacji o stwierdzonych naruszeniach ustawy o zamówieniach publicznych oraz koordynacja działań kontrolnych podejmowanych przez wymienione organy;
- opracowano Kodeks Etyki Arbitra, który będzie m. in. podstawą do prac nad kształtem przepisów o arbitrażu w nowej ustawie o zamówieniach publicznych;

² Biuletyn Komisji Sejmowych nr 956/IV

³ Biuletyn Komisji Sejmowych nr 1239/IV oraz 1259/IV

⁴ Porozumienie z NIK zostało przygotowane w grudniu 2002 roku i podpisane w styczniu 2003

- przygotowano program pomocy i wspierania przedsiębiorców uczestniczących w rynku zamówień publicznych, który następnie podpisany został przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz Ministra Gospodarki;
- opracowano i uruchomiono program działalności informacyjno – edukacyjnej na lata 2003 - 2005 skierowane do zamawiających i oferentów, w tym szczególnie małych i średnich przedsiębiorców ubiegających się o zamówienia publiczne.

Jednocześnie rozpoczęte zostały prace w zakresie działań przewidzianych do realizacji w roku 2003. Szerszy opis zrealizowanych zadań znajduje się w dalszej części sprawozdania.

3. Przygotowanie systemu kontroli zamówień realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej

Urząd Zamówień Publicznych decyzją Zespołu Przygotowawczego Komitetu Integracji Europejskiej z dnia 28 czerwca 2002 r. wskazany został jako centralna jednostka, która będzie dokonywała kontroli *ex-ante* procesów przetargowych w zdecentralizowanym systemie wdrażania ISPA i Phare, a następnie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. 25 października 2002 r. ZP KIE nałożył na Urząd Zamówień Publicznych wraz z Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej, Ministerstwem Finansów oraz Ministerstwem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej zobowiązanie do przedstawienia propozycji systemu kontroli *ex-ante* we wskazanym powyżej zakresie.

W ramach prac podjętych przez UZP powstały dwa dokumenty opisujące założenia systemu kontroli *ex-ante*:

- „Kontrola *ex ante* procesów przetargowych dla EDIS w Phare i w ISPA oraz funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności”.
- „Praktyczny przewodnik po procedurach zamówień publicznych - założenia”.

Pierwszy z w/w dokumentów opisuje zarys systemu kontroli *ex ante* zamówień publicznych dla EDIS w Phare i ISPA oraz funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Drugi przedstawia propozycję treści szczegółowego poradnika dla zamawiających, który będzie zawierał praktyczne wskazówki dotyczące procesu dokonywania zamówień publicznych. Obydwa dokumenty zostały przyjęte przez ZP KIE w dniu 28 lutego 2003r.

Proponowany system kontroli *ex-ante* procesów przetargowych dla EDIS w Phare i ISPA będzie oparty na polskiej ustawie o zamówieniach publicznych, uzupełnianej na mocy art. 3c w/w ustawy. Przepis ten daje możliwość stosowania innych procedur niż polska, jeśli jest to przewidziane przez umowy międzynarodowe, na podstawie których przyznano środki finansowe. Pozwoli to na włączenie w nowy system szczegółowych zasad postępowania w odniesieniu do tych trybów, które nie są regulowane polskimi przepisami (jak schematy grantów). W takim przypadku źródłem uregulowań będzie „*Praktyczny przewodnik procedur zawierania umów w ramach Phare, ISPA i SAPARD*” (PRAG) Komisji Europejskiej. Natomiast w przypadku funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności będzie obowiązywać polskie prawo zamówień publicznych.

Obecnie polski system zamówień publicznych przewiduje dwa rodzaje kontroli, tj. kontrolę wzajemną (głównie po stronie oferenta, oznacza ona prawo oferenta do sprzeciwu wobec zachowania zamawiającego poprzez protest oraz odwołanie się do zespołu arbitrów) oraz kontrolę wykonywaną przez Prezesa UZP (na każdym etapie postępowania). W przypadku proponowanego systemu niniejszy model będzie dodatkowo uzupełniony o ujednoczone czynności kontrolne: zamawiającego, jednostki nadzorującej zamawiającego

oraz UZP. W nowym systemie szczególny nacisk kładzie się na konieczność istnienia szczegółowych wewnętrznych procedur, zarówno u zamawiających, jak i innych instytucji wykonujących czynności kontrolne.

IV. Rynek zamówień publicznych

1. Zamawiający i oferenci

Liczba podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy nie jest łatwa do określenia. Wynika to przede wszystkim z faktu, że jednostką budżetową może być nie tylko pojedyncza instytucja, ale także bardziej złożone systemy organizacyjne. Podobnie trudności mogą wynikać z kwalifikowania jako potencjalnych zamawiających - oddziałów tej samej osoby prawnej (np. ZUS jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną i posiada 51 oddziałów i 213 inspektoratów), jak też brakiem statystyk co do podmiotów nie należących do sektora finansów publicznych (np. stowarzyszenia i fundacje), a otrzymujących środki publiczne na realizację niektórych działań. Warto też zaznaczyć, że rok 2002 był okresem dość intensywnych reorganizacji urzędów – likwidacji i łączenia jednostek.

Aby przybliżyć rząd wielkości liczby takich podmiotów wskazać można wyniki badań niezależnych ośrodków zajmujących się finansami publicznymi z których wynika, że po reformie administracji w 1999 r w sektorze państwowym funkcjonuje około 4050 podmiotów i jednostek organizacyjnych, zaś w sektorze samorządowym około 51 000⁵.

Oferentem, to znaczy dostawcą albo wykonawcą zamówienia zgodnie z art. 6b ustawy może być osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej oraz podmioty te występujące wspólnie. Liczba potencjalnych oferentów jest więc otwarta, jednak większość zamówień jest możliwa do wykonania jedynie przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Szacunki GUS wskazują, że przedsiębiorstw aktywnych tj. rzeczywiście prowadzących działalność gospodarczą jest ponad 1 750 tys.⁶ Ponad 99% wszystkich przedsiębiorstw stanowią przedsiębiorstwa małe i średnie, tj. zatrudniające poniżej 250 osób.

Na początku 2003 r. przeprowadzona została ankieta na reprezentatywnej grupie małych i średnich przedsiębiorstw⁷, której wyniki mogą przybliżyć skalę zainteresowania takich podmiotów realizacją zamówień publicznych. Wskazują one, że 79% przedsiębiorstw objętych badaniem nie realizowało żadnego zamówienia publicznego w 2002 r., 19% brało udział w postępowaniach jako główny wykonawca, zaś 4% jako podwykonawca. Oceniając te wyniki należy jednak wziąć pod uwagę rozkład liczby przedsiębiorstw w podstawowych sekcjach gospodarki. Największa liczba przedsiębiorstw działa w sekcji handel i naprawy (w 2000 r – 37%), co znalazło swój wyraz w doborze próby do ankiety. Drobni handlowcy zwykle zaś nie są podmiotami, które mogą realizować zamówienia publiczne, wśród których dominują roboty budowlane.

Wśród przedsiębiorców, którzy w ankiecie zadeklarowali, że w 2002 r. brali udział w postępowaniach o zamówienie publiczne dość liczną grupę - 17% stanowią podmioty wyspecjalizowane w realizacji zamówień publicznych. Ponad 70% dochodów tych firm stanowiły dochody z zamówień publicznych (patrz wykres 1 w załączniku).

⁵ E. Malinowska, W. Misiąg, „Finanse Publiczne w Polsce Przewodnik 2002”, Gdańsk 2002 r.

⁶ W rejestrze REGON na koniec 2000 roku zarejestrowanych było 3 162 546 podmiotów gospodarczych szacunki liczby podmiotów aktywnych – ZBS GUS i PAN.

⁷ Ankietyzacja małych i średnich przedsiębiorstw prowadzona jest co pół roku przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.

Wskazówką co do liczby podmiotów zainteresowanych i aktywnie biorących udział w postępowaniach o zamówienie publiczne jest też liczba firm, które w 2002 roku uzyskały kontrakty o wartości powyżej 500 000 euro - 1220 podmiotów realizuje 1724 umowy o zamówienia publiczne powyżej wskazanej wartości. Wśród tej grupy przedsiębiorstw najwięcej dostawców lub wykonawców ma siedzibę w województwie mazowieckim (23,4%), śląskim (11,9%) i wielkopolskim (10,5%), najmniej zaś w województwie opolskim (1%) i lubuskim (2,1%). Zwraca uwagę niewielka grupa przedsiębiorstw zagranicznych (1,2%) (pełne dane patrz tabela 1 w załączniku).

2. 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 następujących wartości dla roku 2001⁸:

- wydatki bieżące jednostek budżetowych budżetu państwa na zakup usług i materiałów – 10 159,6 mln zł
- wydatki zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, i ze środków specjalnych jednostek budżetowych na materiały i usługi – 1 717,4 mln zł
- zakup materiałów i usług z budżetów jednostek samorządu terytorialnego – 15 688,9 mln zł
- wydatki inwestycyjne z budżetów jednostek samorządu terytorialnego – 13 782,7 mln zł.

Łącznie wydatki te wynoszą więc 41.348,6 mln zł. Podana wartość odzwierciedla tylko częściowo wielkość rynku zamówień publicznych, jednak zakwalifikowanie wydatków zgodnie z klasyfikacją budżetową nie jest tożsame z obowiązkiem stosowania procedury zamówień publicznych⁹. Podana kwota nie obejmuje też wydatków innych podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy o zamówieniach publicznych.

a) Zamówienia publiczne powyżej 30 000 euro

Podstawowym źródłem informacji na temat wielkości rynku zamówień publicznych są dane zawarte w Biuletynie Zamówień Publicznych. W 2002 r. w BZP ogłoszono 40.512 wyników postępowań o wartości powyżej 30.000 euro. Szacunki oparte o treść tych ogłoszeń pozwalają na określenie sumy kwot zakontraktowanych na poziomie prawie 35 mld zł. Kwotę tę, stanowiącą ponad 4,5 % PKB w 2002 r. można traktować jako przybliżoną wartość zamówień publicznych powyżej 30.000 euro¹⁰. Największy udział w tej kwocie mają zamówienia na roboty budowlane – ponad 68%, następnie dostawy – 19% i usługi – 12%. Największa jest też liczba ogłoszeń wszczynających postępowanie na roboty budowlane – 47,6%. Ogłoszenia postępowań na dostawy wyniosły 32% ogólnej liczby ogłoszeń, a na usługi 20,4%. (patrz wykres 2 w załączniku)

W porównaniu z rokiem poprzednim zamawiający przeprowadzili więcej postępowań – odpowiednio w 2001 r. – 35.794, a w 2002 r. – 40.541. Tendencja wzrostowa utrzymuje się od początku obowiązywania ustawy o zamówieniach publicznych, co związane jest przede wszystkim z obejmowaniem obowiązkiem stosowania ustawy nowych grup podmiotów.

⁸ Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002, GUS

⁹ Główny Urząd Statystyczny nie gromadzi danych o wydatkach sektora publicznego przy zastosowaniu kryterium procedury ich wydatkowania – a takie dałoby odpowiedź na pytanie o wielkość rynku zamówień publicznych

¹⁰ kwota zamówień powyżej 30 tys. euro udzielonych w roku 2002 jest w rzeczywistości większa z uwagi na to, że część wyników postępowań zakończonych w danym roku kalendarzowym publikowana jest w roku następnym oraz na to, że zdarzają się wypadki braku nadesłania ogłoszenia o wyniku do publikacji.

W 2002 r utrzymywały się wieloletnie tendencje zmian w strukturze ogłoszeń – spadał odsetek ogłoszeń na roboty budowlane, wzrastał zaś na usługi i dostawy. Od kilku lat nie zmienia się natomiast struktura przetargów wg wartości: największy odsetek stanowią przetargi, w których wartość zamówienia nie przekracza 400.000 zł – 67,2% (spadek o niespełna 1% w porównaniu do roku 2001), a zamówienia powyżej 1 mln. zł stanowiły nieco ponad 13%. Rodzaj usług i dostaw zakupywanych w trybie ustawy jest niezmiernie zróżnicowany. Warto jednak zwrócić uwagę, że nie uwzględniając robót budowlanych aż ponad 10% wszystkich postępowań dotyczyło leków i artykułów medycznych.

Najwięcej przetargów zostało ogłoszonych przez administrację gminną i miejską, wliczając do tej grupy również komunalne zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze oraz spółki komunalne – prawie 43%. Kolejnym zamawiającym była administracja centralna – 19% i samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej – 12 %. Ze względu na znaczną ilość udzielanych zamówień w 2002 roku sektor świadczący usługi medyczne i socjalne został objęty systemową kontrolą poprawności udzielania zamówień prowadzoną przez Prezesa UZP. (patrz wykres 3 w załączniku).

Największą wartość miały zamówienia realizowane przez administrację gminną i miejską – ponad 60% udziału w ogólnej kwocie, następnie administrację centralną – ponad 20% i samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej – nieco ponad 6%. Natomiast struktura zamówień wśród wyróżnionych grup zamawiających jest różna w zależności od specyfiki ich funkcjonowania i wypełnianych zadań publicznych. Administracja gminna i miejska oraz powiatowa podpisała umowy o największej wartości na roboty budowlane (odpowiednio 88% i 75% udziału z ogólnej kwocie zamówień udzielonych przez dany podmiot), natomiast służba zdrowia i jednostki wojskowe zamawiały głównie dostawy - odpowiednio 78% i 83% (patrz wykres 4 w załączniku).

b) Zamówienia publiczne powyżej 500.000 euro

W roku 2002 zamawiający udzielili 1.723 zamówienia o wartości powyżej 500.000 euro, a przeznaczona na nie kwota środków publicznych wyniosła ponad 11 mld zł, czyli niemal 30% środków wydawanych w postępowaniach o wartości przekraczającej 30.000 euro. Struktura tych zamówień przedstawiała się następująco:

- do 5 mln zł – 1.162 umowy,
- od 5 mln zł do 10 mln zł – 347 umowy,
- od 10 mln zł do 50 mln zł – 205 umowy,
- powyżej 50 mln zł – 8 umów.

Powyższe dane o liczbie i wartości największych zamówień stanowią istotną przesłankę do objęcia szczególnym nadzorem tych postępowań, w których wydatkowane są bardzo znaczące środki publiczne.

3. Funkcjonowanie rynku

a) Tryby postępowania

W większości postępowań wiążących się z koniecznością ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych zamawiający decydują się na zastosowanie trybu przetargu nieograniczonego – ogłoszenia o wszczęciu postępowania w tym trybie stanowią ponad 98% wszystkich ogłoszeń o wszczęciu postępowania (39.816). Również analiza ogłoszeń o wyniku postępowania wskazuje na największą liczbę postępowań przeprowadzonych w tym trybie - ponad 84,7 %. W porównaniu do lat poprzednich popularność przetargu

nieograniczonego wzrosła o ponad 2%¹¹, co spowodowane było spadkiem zainteresowania przetargiem ograniczonym – regulacje dotyczące zarówno przesłanek zastosowania tego trybu, jak również sposobu przeprowadzenia procedury zmieniły się w znacznym stopniu od 26 października 2001 r. kiedy weszła w życie nowelizacja ustawy. Przetarg nieograniczony jest najczęściej stosowany przez wszystkie grupy zamawiających, a więc niezależnie od struktury zamówień.

Zainteresowanie przetargiem dwustopniowym wykazują głównie ci zamawiający, u których roboty budowlane stanowią większość zamówień – szkoły wyższe, administracja gminna i miejska oraz inwestorzy zastępczy. Wiąże się to z możliwością przeprowadzenia w tym trybie całej inwestycji, tzn. projektu i wykonawstwa. W żadnej jednak z grup udział ogłoszeń o wszczęciu postępowania w tym trybie nie przekracza 4%.

Dane pochodzące z ogłoszeń o wyniku postępowania wskazują na niewielką liczbę postępowań prowadzonych w trybach nieprzetargowych. Suma ogłoszeń o wyniku negocjacji z zachowaniem konkurencji, zapytania o cenę oraz postępowania w trybie z wolnej ręki wynosi 5.573 ogłoszeń, co stanowi 8,75 % ogólnej liczby ogłoszeń o wyniku postępowania.

b) Kryteria oceny ofert

Zakaz stosowania przy ocenie ofert kryteriów podmiotowych, wprowadzony z dniem 26 października 2001 roku nie spowodował wprowadzania przez zamawiających kryteriów nowych, dotąd nie występujących. Częściej natomiast niż przed tą zmianą zamawiający stosowali kryteria dotyczące warunków płatności oraz warunków gwarancji i serwisu.

Kryteria stosowane przy ocenie ofert

Kryteria	Odsetek przetargów w których stosowano kryterium	
	2001	2002
Warunki płatności	19%	24%
Ocena techniczna (jakość)	13%	11%
Warunki gwarancji i serwisu	16%	18%
Termin wykonania zamówienia	15%	13%

Zmiana nie spowodowała natomiast częstszego niż dotychczas stosowania kryterium jakości czy oceny technicznej oferowanych wyrobów i usług, które spośród wymienionych może być traktowane jako najbardziej uznaniowe.

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

¹¹ na podstawie liczby ogłoszeń o wszczęciu postępowania

Średnia waga stosowanych kryteriów

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

c) Uzyskiwane ceny

O prawie 10% w porównaniu do 2001 roku (z 70% do 80%) wzrosła ilość postępowań, w których oferta wybrana była jednocześnie ofertą najtańszą. W kolejnych 14% 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 2001 roku. Różnica pomiędzy ceną minimalną, a maksymalną wahała się w granicy do 30%:

- w 54% przypadków na roboty budowlane (w 52% w roku 2001),
- 70% przypadków na dostawy (w 60% w roku 2001),
- 40% przypadków na usługi (w 30% w roku 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, będącej pozytywnym zjawiskiem na rynku zamówień (patrz wykres 5 w załączniku).

d) Konkurencyjność postępowań

Podczas jednego postępowania składano średnio 4,21 oferty¹². Najwięcej ofert wpływało w postępowaniach na roboty budowlane – 5,08 oferty, mniej zaś na dostawy i usługi – odpowiednio 3,66 i 4,36 oferty. Pomimo dużej liczby postępowań w których składane są tylko 2 oferty nadal w wielu postępowaniach składanych jest 5 i więcej ofert (odpowiednio w 55% postępowań na roboty budowlane, 23% postępowań na dostawy i 30% postępowań na usługi). Rekordowa liczba złożonych ofert w jednym postępowaniu wyniosła 70. Z 62% w 2001 r. do 68% w roku minionym wzrósł odsetek postępowań, w których nie odrzucono żadnej oferty, co może świadczyć o ich lepszym przygotowaniu. Jednocześnie zaś zmalała liczba postępowań, w których odrzucono 3 lub więcej ofert – z 11% w 2001 r do 8%.

Uwagę zwraca duża liczba postępowań unieważnionych z powodu wpłynięcia mniej niż 2 ofert nie podlegających odrzuceniu. Jest to również okoliczność na którą często powołują się zamawiający wnioskując o wydanie decyzji o zatwierdzenie zmiany trybu postępowania, w przypadku decyzji na negocjacje z zachowaniem konkurencji prawie 50%, w przypadku wolnej ręki – niespełna 20%. Stosunkowo duży odsetek unieważnień postępowania utrzymuje się na poziomie podobnym do roku 2001 r kiedy wynosił on 23%.

¹² dane te są nieporównywalne z danymi z lat ubiegłych, kiedy podawano średnią liczbę ofert wpływających na całe postępowanie.

Głównym powodem unieważnienia postępowania jest brak dwu ofert nie podlegających odrzuceniu – prawie 90% przypadków – a więc powód niezależny od zamawiającego. Ponad 4% 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. Wbrew niekorzystnym opiniom o nadużywaniu regulacji, która pozwala na unieważnienie postępowania w sytuacji, gdy cena najkorzystniejszej oferty przekracza kwotę, jaką zamawiający może przeznaczyć na finansowanie zamówienia, unieważnienie z tego powodu miało miejsce jedynie w 2,6% przypadków. Podobnie wyjątkowe było unieważnienie postępowania z powodu wystąpienia istotnej okoliczności powodującej, iż wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym (3,6%).

Dane te pozwalają sądzić, że najczęstszym problemem uniemożliwiającym rozstrzygnięcie postępowania jest brak dwu ważnych ofert. Pozostałe zaś przesłanki unieważnienia postępowania są wykorzystywane zgodnie z założeniem przyjętym w ustawie w wyjątkowych sytuacjach. W porównaniu do lat ubiegłych znacznie zmniejszył się odsetek postępowań unieważnianych z tych przyczyn – w 2001 roku wynosił on 21% unieważnionych przetargów. Zmiana ta spowodowana jest prawdopodobnie możliwością ogłaszania przetargów z ofertami częściowymi, gdzie mogła zaistnieć sytuacja szczególna odnosząca się do jednego zadania, nie zaś całego postępowania. Dane za 2002 r. prezentują unieważnienia zadań, nie zaś całych postępowań.

4. Rynek robót budowlanych

Roboty budowlane są od lat najbardziej znaczącym segmentem rynku zamówień publicznych. W 2002 roku na roboty budowlane wydatkowano ponad 68% środków przeznaczonych na zamówienia publiczne¹³. Największa była też liczba ogłaszanych przetargów – ponad 47%, jednak zauważalna jest tendencja do spadku udziału ogłoszeń o wszczęciu postępowania na roboty budowlane w stosunku do lat ubiegłych – w 2001 roku stanowiły one ponad 52% ogłoszeń, a w 2000 ponad 55%.

a) Wartość i liczba robót budowlanych¹⁴

W roku ubiegłym w trybach przetargowych (przetarg nieograniczony, ograniczony i dwustopniowy) zostało udzielonych 93,84% zamówień na roboty budowlane (w roku 2001 – 93,64%), co stanowiło 95,37% środków wydatkowanych na roboty budowlane (w roku 2001 – 98,48%) (patrz tabela 3 w załączniku).

Najwięcej zamówień udzielono w trybie przetargu nieograniczonego – 93% ogółu udzielonych zamówień i przeznaczono na nie 94% środków wydatkowanych na roboty budowlane. W roku 2001 wskaźniki te kształtowały się na poziomie odpowiednio – 92% oraz 88%, co wskazuje na wzrost wartości postępowań przeprowadzonych w najbardziej konkurencyjnym trybie.

Średnia wartość kontraktu zawartego w wyniku postępowania przetargowego wyniosła ponad 304.000 zł. Jednocześnie średnia wartość kontraktu w postępowaniach ponad 30.000 euro kształtowała się na poziomie przekraczającym 1 mln zł. Świadczy to o dużej liczbie przetargów ogłaszanych na mniejsze kwoty.

¹³ W postępowaniach powyżej 30 000 euro.

¹⁴ Analiza w oparciu o 1.480 losowo dobranych ankiet dot. roku 2002 oraz Analizy funkcjonowania ustawy o zamówieniach publicznych w postępowaniach na roboty budowlane na podstawie danych przysyłanych do MI w 2001 r. Departamentu Architektury i Budownictwa Ministerstwa Infrastruktury.

Najwięcej zamówień udzielono w przedziale do 30.000 euro – 65% ogólnej liczby kontraktów, jednocześnie suma wartości kontraktów w tym przedziale wyniosła jedynie 10% ogólnej kwoty, jaką wydatkowano na roboty budowlane. Zbliżony odsetek liczby i wartości prezentują zamówienia z przedziału 30.000 – 200.000 euro – 28% liczby przetargów – wynosi on 25% wydatków. Największe znaczenie w strukturze wolumenu wydatków mają zamówienia powyżej 200.000 euro; niecałe 8% zamówień konsumuje aż 65% wydatków. Jak wskazują dane struktura taka utrzymuje się od kilku lat (patrz tabela 4 w załączniku).

Warto zwrócić uwagę, że średnia wartość kontraktu zawartego po przeprowadzeniu postępowania w trybie przetargu dwustopniowego wyniosła ponad 900.000 zł. O wysokich wartościach zamówień udzielanych w trybie przetargu dwustopniowego może świadczyć także spory odsetek wartości – 1,27% w stosunku do niewielkiego wskaźnika liczby tych przetargów – 0,41%.

b) Oferty

Średnio w przetargu na roboty budowlane wpływało 3,56 ważnych ofert (w roku 2001 średnia ta wynosiła 3,73). Najwięcej ofert wpływało w przetargu ograniczonym (4) oraz nieograniczonym (3,59), najmniej w negocjacjach z zachowaniem konkurencji (2,68, podobnie jak w roku 2001 – 2,59).

W zamówieniach o wartości do 30.000 euro największy odsetek (49%, podobnie w roku 2001 – 48%) stanowiły przetargi, na które wpłynęły jedynie 2 oferty. Zdecydowanie więcej ofert wpływa na przetargi o dużej wartości. W 44% (w 2001 roku – w 51%) zamówień powyżej 30.000 euro wpływało ich 4 i więcej.

Liczba ofert w postępowaniach na roboty budowlane

Liczba ofert	Odsetek przetargów	
	do 30.000 euro	powyżej 30.000 euro
2	49,00%	33,94%
3	25,06%	21,68%
4 i więcej	25,94%	44,38%
	100,00%	100,00%

Najczęściej stosowanym kryterium oceny ofert, obok ceny były warunki gwarancji – 32% przypadków, kolejnym – termin realizacji – 19% zamówień. Zamawiający oceniali także warunki płatności – ok. 8% przetargów, a także proponowane rozwiązania i walory techniczne oferty – ok. 2%. Cena jako jedyne kryterium oceny ofert została wybrana przez zamawiających aż w 53% przetargów, natomiast średnia waga dla wszystkich postępowań w tym kryterium wynosiła 91%. W pozostałych kryteriach ich wagi były zdecydowanie niższe, i wynosiły: dla warunków gwarancji – 13%, terminu realizacji – 14%, warunków płatności – 14%, oraz dla rzadko stosowanej oceny technicznej 21%.

Zarówno w roku 2002 jak i latach poprzednich ceny wybranych ofert w większości przypadków są niższe niż wartość wynikająca z kosztorysu inwestorskiego - w 89% przypadków w roku 2002, a 90% - w roku 2001. W niewiele ponad 1% przetargów cena oferty była równa wartości kosztorysowej. Jednocześnie ceny wybieranych ofert w ponad 91% (w roku 2001 – 80%) przypadków były cenami najniższymi w przetargu, co wynika z ukształtowania kryteriów oceny ofert przez zamawiających. Kolejne 6% wybranych ofert było droższych o maksymalnie 10% od oferty najtańszej.

Zamawiający w kształtowaniu warunków umowy o roboty budowlane mogą zdecydować się na wynagrodzenie ryczałtowe lub kosztorysowe. Jak wynika z analizy ankiet oba sposoby wynagrodzenia są jednakowo popularne.

5. Rynek zamówień publicznych w opinii małych i średnich przedsiębiorców

Ankietyzacja małych i średnich przedsiębiorców prowadzona co pół roku przez Ministerstwo Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z UZP pozwala na określenie zainteresowania tych podmiotów rynkiem zamówień publicznych, a także ich opinii co do podstawowych instytucji prawa i praktyki udzielania takich zamówień.

79% przedsiębiorstw objętych badaniem nie realizowało żadnego zamówienia publicznego w 2002 r., 16% brało udział w postępowaniach jako główny wykonawca, zaś 5% jako podwykonawca. Oceniając te wyniki należy wziąć pod uwagę rozkład liczby przedsiębiorstw w podstawowych sekcjach gospodarki. Największa liczba przedsiębiorstw działa w sekcji handel i naprawy (w 2000 r – 37%), co znalazło swój wyraz w doborze próby do ankiety. Drobni handlowcy zwykle zaś nie są podmiotami, które mogą realizować zamówienia publiczne wśród których dominują roboty budowlane. Potwierdzają tę tezę dane dotyczące rodzaju zamówień, jakie realizowali ankietowani przedsiębiorcy - większość stanowiły usługi – prawie 47%, następnie dostawy – 25%, a roboty budowlane – 28%.

W postępowaniach o wartości poniżej 30.000 euro większość firm uczestniczyła w ciągu roku w maksymalnie 5 przetargach – ponad 68% ankietowanych, jednocześnie w przetargach powyżej tej wartości ok. 16% ankietowanych składało oferty w więcej niż 20 postępowaniach (przy 7% w przypadku przetargów poniżej 30.000 euro).

Znaczna część małych i średnich firm dochody z zamówień publicznych traktuje jako dodatkowe źródło przychodów. Poniżej 10% dochodów z przetargów publicznych w ogólnej wartości dochodów deklaruje prawie 38% ankietowanych. Jednocześnie jednak, jak wynika z ankiety, można wyłonić grupę firm (ok. 17%), które funkcjonują głównie na podstawie zamówień publicznych i deklarują dochody z tej działalności na poziomie powyżej 70%.

Na pytanie o znaczenie wykonywania zamówień publicznych w działalności firmy 49% ankietowanych odpowiedziało, iż zamówienia publiczne nie mają wpływu na działalność firmy. Jednocześnie 33% stwierdziło, że udział w przetargach poprawia kondycję finansową firmy; ponad 6%, że wpływa na wzrost zatrudnienia; 4% ankietowanych stwierdziło, że wykonywanie zamówień publicznych wpływa na podnoszenie jakości zarządzania firmą a 2%, że wymusza wprowadzanie nowych rozwiązań technicznych i nowych technologii.

Podstawowym źródłem informacji o organizowanych przetargach dla MSP były zaproszenia kierowane bezpośrednio przez zamawiających - ok. 37% ankietowanych wskazywało na to źródło. Kolejnym źródłem informacji były ogłoszenia w prasie (ponad 19% ankietowanych), Internet – 15%, po 11% ankietowanych firm wiedzę o wszczynanych postępowaniach czerpało z Biuletynu Zamówień Publicznych oraz od znajomych, a jedynie 7% przedsiębiorstw o postępowaniu przetargowym dowiedziało się z tablicy ogłoszeń w siedzibie zamawiającego.

Małe i średnie przedsiębiorstwa najczęściej wnosili wymagane w postępowaniu o zamówienie publiczne wadium w pieniądzu – ok. 71% ankietowanych, 17% firm w formie gwarancji ubezpieczeniowej; w formie poręczenia lub gwarancji bankowej – 7% przedsiębiorstw, w formie weksla z poręczeniem wekslowym banku – niecałe 4%. Wadium w czekach potwierdzonych wniosło niewiele ponad 1% przedsiębiorstw.

Pomimo złej sytuacji na rynku zdarza się, że firmy rezygnują ze składania ofert w przetargach publicznych. Jako podstawową przyczynę rezygnacji z udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne 27% respondentów podaje, iż w ich odczuciu wynik postępowania był z góry ustalony. Kolejną przyczyną rezygnacji z uczestnictwa w przetargu było poczucie,

iż postanowienia umowy są niekorzystne dla firmy – ponad 20% odpowiedzi, dalej barierą jest także żądanie przez zamawiającego zbyt wysokiego wadium (tak uważało ponad 18% ankietowanych), ponad 13% ankietowanych nie było w stanie zebrać wszystkich wymaganych przez zamawiającego dokumentów przetargowych, zaś ok. 12% ankietowanych stwierdziło, że przygotowanie oferty sprawiało by zbyt wiele trudności, natomiast jedynie 2% przedsiębiorców wskazało na zbyt wiele niejasności w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Jako drugi z kolei powód rezygnacji z uczestnictwa w przetargu podawano przeświadczenie, że wynik postępowania był z góry ustalony (34% odpowiedzi) oraz to, iż siwz zawierała zbyt wiele niejasności (ponad 25% badanych). Wskazywano także na niekorzystne postanowienia umowy – 20%.

Największe trudności sprawiają firmom niejasne zasady oceniania ofert – prawie 28%, poza tym wymogi dotyczące kompletowania żądanych przez zamawiającego dokumentów – ponad 24% odpowiedzi, zbyt krótki termin na przygotowanie oferty – 14% oraz niejasny opis przedmiotu zamówienia – prawie 10%.

50% ankietowanych uważało, że warunki stawiane przez zamawiających dotyczące zdolności firmy do wykonywania zamówienia są zbyt wysokie i ograniczają dostęp firmom do rynku zamówień publicznych. Natomiast 33% respondentów stwierdziło, że wymagania są odpowiednie do skali i charakteru zamówienia. Pozostała część ankietowanych (17%) określiła te wymagania jako nie wystarczające i umożliwiające wybór wykonawcy, który nie wywiąże się należycie z powierzonego zadania.

Największą przeszkodą dla małych i średnich przedsiębiorców działających na rynku zamówień publicznych stanowił brak wsparcia finansowego przy wnoszeniu wadium oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy – ok. 31% odpowiedzi. Kolejnym, nie mniej ważnym – 17%, jest brak pomocy doradczej podczas udziału w postępowaniu. Przedsiębiorcy narzekają także na brak wsparcia finansowego w przygotowaniu oferty – 16%, po 7% natomiast wskazało na brak szkoleń dotyczących zasad ubiegania się o zamówienia publiczne oraz brak przystępnych poradników z tej dziedziny.

Pomimo zapewnienia w ustawie instrumentów jawności postępowania tylko niewiele ponad 17% ankietowanych przedsiębiorstw korzystało z możliwości wglądu do dokumentacji przetargowej, a jedynie 19% wносиło protest na czynności zamawiającego. W przypadku, gdy firmy skorzystały ze środków odwoławczych – 15% ankietowanych – odwołania dotyczyły przede wszystkim wyboru nie najkorzystniejszej oferty – ponad 29%, niewiele mniej (22%) dotyczyło decyzji zamawiającego o wykluczeniu oferenta lub odrzuceniu oferty, 19% protestów dotyczyło warunków stawianych oferentom; zaś po 10% skarżyło opis przedmiotu zamówienia oraz inne zapisy siwz.

Tak niski odsetek firm korzystających ze środków ochrony prawnej zdaje się potwierdzać wynik badania o stosunku respondentów do systemu protestacyjno-odwoławczego. Aż 57% ankietowanych uważa, że system ten nie ma żadnego wpływu na ochronę interesów oferenta, a 32%, że nie zapewnia w należyty sposób tej ochrony.

Podobnie negatywne odczucia ankietowani wyrazili w stosunku do ogółu przepisów regulujących rynek zamówień publicznych. W 50% przypadków stwierdzono, że przepisy te nie chronią lub chronią w niewielkim stopniu interesy przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zamówienia. Kolejne 25% ankietowanych odpowiedziało, iż zupełnie nie są chronieni przez prawo. Pozostały odsetek (25%) respondentów uważa, że prawo chroni ich w pełni lub w sposób wystarczający.

Zwraca uwagę, że oferenci wyrażają negatywne opinie o prawie zamówień publicznych nie przystępując do postępowań, jak też nie korzystając z przewidzianych prawem możliwości dochodzenia swoich praw.

6. Usługi dla podmiotów funkcjonujących na rynku zamówień publicznych

Rynek usług doradczych i szkoleniowych związanych z zamówieniami publicznymi rozwinął się w odpowiedzi na zapotrzebowanie zarówno zamawiających, jak też oferentów. Funkcjonują na nim firmy świadczące szeroko pojęte usługi doradcze, włączając to reprezentowanie klienta przed Zespołem Arbitrów, jak również firmy świadczące takie usługi okazjonalnie, głównie szkolenia. Zróżnicowanie i atomizacja rynku nie pozwalają na pełną analizę jakości świadczonych usług. Ankietowe badania przeprowadzane wśród oferentów wskazują jednak na niezadowalającą jakość usług szkoleniowo – doradczych. Jednocześnie brak wskazówek dotyczących profesjonalizmu firm doradczych powoduje, iż oferenci korzystają z pomocy firm wybieranych w przypadkowy sposób.

Rynek usług dla podmiotów zainteresowanych zamówieniami publicznymi to również publikacje zwarte i periodyczne wydawane przez wydawnictwa komercyjne. W 2002 roku ukazały się komentarze do ustawy o zamówieniach publicznych uwzględniające nowelizacje z 2001 roku lub suplementy do wydanych w latach poprzednich komentarzy, wydane przez wydawnictwa koncentrujące się na tematyce prawnej. Oprócz tego ukazało się kilka poradników dla zamawiających, które w przystępny sposób pokazują sposoby prowadzenia postępowań. Wśród periodyków ukazywały się trzy miesięczniki poświęcone zamówieniom publicznym, w tym jeden dotyczący wyłącznie tej problematyki. Taki stan rzeczy pozwala na stwierdzenie, że nadal brakuje wydawnictw, które byłyby praktycznym poradnikiem dla oferentów przy podejmowaniu czynności związanych z uczestnictwem w postępowaniach o zamówienie publiczne. Niepokojący jest również brak zainteresowania środowisk akademickich i niewielki dorobek doktryny w tym zakresie.

W 2002 roku w związku z wejściem w życie obowiązku umieszczania przez zamawiających ogłoszeń o postępowaniach na stronach internetowych powstało również kilkanaście serwisów oferujących zamawiającym stałą obsługę w tym zakresie. Obok wyszukiwarek ogłoszeń serwisy te niejednokrotnie zamieszczają podstawowe informacje o prawie zamówień publicznych oraz porady ekspertów. Działalność ta – mimo, iż niedostatecznie rozwinięta jest pierwszym wyraźnym sygnałem, że nowe elektroniczne instrumenty mogą być z powodzeniem wykorzystywane w systemie zamówień publicznych.

V. Rola Urzędu Zamówień Publicznych na rynku zamówień

1. Organizacja Urzędu Zamówień Publicznych

W celu efektywnej realizacji zadań w 2002 dokonano zmiany struktury organizacyjnej Urzędu. Dnia 19 lipca 2002 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nadał nowy Statut Urzędowi Zamówień Publicznych, a dnia 1 sierpnia 2002 r. Prezes UZP nadał Urzędowi nowy Regulamin organizacyjny. Na tej podstawie:

- Utworzono Departament Szkoleń i Wydawnictw, który realizuje przedsięwzięcia edukacyjne i odpowiada za przygotowanie i upowszechnianie publikacji adresowanych do uczestników rynku zamówień publicznych. Do jego zadań należy również obsługa uruchomionych przez UZP wieloletnich programów szkoleniowo doradczych dla zamawiających i oferentów. W ramach tego departamentu wyodrębniono Wydział Biuletynu Zamówień Publicznych, którego jedynym zadaniem jest obsługa rosnącej liczby ogłoszeń o postępowaniach. W wyniku pracy wydziału udało się obsłużyć około 80 tysięcy ogłoszeń i osiągnąć blisko 50% ilość ogłoszeń przekazywanych drogą elektroniczną. Do zadań wydziału będzie należeć również

koordynacja zadań wynikających z obowiązku ogłaszania postępowań w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich.

- Utworzono Departament Analiz i Kontroli. Prace analityczne wykonane w 2002 roku to m.in. analiza funkcjonowania systemu odwoławczego (arbitrażu) oraz badania rynku oferentów i barier dostępu małych przedsiębiorców do zamówień publicznych. Po raz pierwszy od utworzenia UZP przeprowadzono poza kontrolami doraźnymi kilka systemowych kontroli postępowań prowadzonych przez wyodrębnione grupy zamawiających. Departament odpowiadał także będzie za kontrolę wydatkowania środków pochodzących z pomocy UE, które od 2004 roku będą wydatkowane wg procedur ustawy o zamówieniach publicznych.
- Utworzono Biuro Odwołań, którego zadaniem jest organizacyjno – techniczne zabezpieczanie funkcjonowania arbitrażu w sprawach zamówień publicznych.
- W Departamencie Prawnym utworzono Wydział Orzecznictwa. Przyczyną tego był systematyczny wzrost liczby decyzji administracyjnych wydawanych przez Prezesa UZP, których projekty przygotowuje ten departament.

2. Kolegium Urzędu Zamówień Publicznych

W lutym 2002 roku powołany został nowy skład organu opiniodawczego i doradczego Prezesa UZP – Kolegium Urzędu Zamówień Publicznych. Tworzy je 16 osób, wśród których są reprezentanci największych organizacji zrzeszających oferentów, a także przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej, czyli najliczniejszych grup zamawiających. Ponadto w skład Kolegium wchodzi eksperci z dziedziny zamówień publicznych oraz arbitrzy. Takie grono zapewnia uzyskanie opinii o podejmowanych przez Urząd działaniach oraz inicjatywach wpływających na kształt systemu zamówień publicznych od wszystkich zainteresowanych stron - uczestników postępowań.

W roku 2002 Kolegium zebrało się pięciokrotnie, a przedmiotem jego prac były m.in.:

- sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2001 roku,
- ocena zmian wprowadzonych do ustawy z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych ustawami o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych z dnia 26 czerwca 2001 r. oraz 10 lipca 2001 roku,
- akty wykonawcze do ustawy o zamówieniach publicznych,
- projekt Kodeksu Etyki Arbitra,
- projekt „Programu działań edukacyjno – informacyjnych w zakresie zamówień publicznych na lata 2003 – 2005”,
- projekt „Programu wsparcia małych i średnich przedsiębiorców – potencjalnych uczestników rynku zamówień publicznych na lata 2003 – 2005”,

2. Publikacja ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych

Zamawiający mają obowiązek publikowania w Biuletynie Zamówień Publicznych następujących ogłoszeń:

- o wszczęciu postępowania w trybie przetargowym o wartości powyżej 30.000 euro, oraz za zgodą Prezesa UZP poniżej tej wartości. Zapewniają one podstawowe informacje niezbędne dla podjęcia decyzji o uczestnictwie w postępowaniu. Zamawiający jest obowiązany podać ilość i rodzaj zamawianych usług lub dostaw o w przypadku robót budowlanych rodzaj, zakres i lokalizację budowy, termin wykonania zamówienia, określenie warunków wymaganych od dostawców i wykonawców;

- o wyniku postępowania bez względu na zastosowany tryb o wartości powyżej 30.000 euro. Zawierają one m.in. określenie liczby złożonych ofert, w tym ofert odrzuconych, określenie najwyższej i najniższej ceny przedstawionej w złożonych ofertach, informację o podmiocie, którego ofertę wybrano oraz cenę tej oferty. Ogłoszenie służy realizacji zasady jawności przy udzielaniu zamówień publicznych.
- o planowanych w danym roku kalendarzowym zamówieniach publicznych, których wartość w przypadku zamówienia na roboty budowlane przekracza równowartość kwoty 500.000 euro albo łączna wartość w każdej kategorii dostaw i usług przekracza równowartość kwoty 500.000 euro¹⁵;

Zamieszczanie ogłoszeń w Biuletynie jest bezpłatne. Zapewnia równość i powszechność dostępu do zamówień publicznych. Biuletyn dostępny jest za odpłatnością w wersji papierowej w punktach sprzedaży dzienników urzędowych lub prenumeracie oraz bezpłatnie na stronach internetowych urzędu.

W roku minionym nakład Biuletynu wyniósł 4.700 egzemplarzy każdego wydania, a liczba stałych prenumeratorów – 3.630. Ukazało się 208 wydań Biuletynu, w których zamieszczono 82.931 ogłoszeń, przy czym:

- 40 541 dotyczyło wszczęcia postępowania przetargowego,
- 40 512 wyniku postępowania,
- 1299 planów zamówień w danym roku kalendarzowym,
- 48 konkursu na twórcze prace projektowe.

W Biuletynie publikowana jest również lista firm, które w poprzednim roku kalendarzowym uzyskały zamówienia o wartości powyżej 500.000 euro. Ogłoszenie obejmujące 2002 r. ukazało się w Biuletynie z 3 marca 2003 r Nr 27 poz. 11260 i obejmowało listę 1220 firm.

Należy podkreślić, że blisko 50 % ogłoszeń publikowanych w roku minionym zostało wysłanych do Biuletynu w formie elektronicznej.

3. Decyzje administracyjne wydawane przez Prezesa UZP

System zamówień publicznych jest zdecentralizowany co znaczy, że decyzje związane z przeprowadzeniem procedury udzielenia zamówienia podejmuje samodzielnie zamawiający. Wyjątkiem od tej reguły jest kilka okoliczności, w których podjęcie czynności warunkowane jest wcześniejszym zatwierdzeniem Prezesa UZP w formie decyzji administracyjnej. Decyzje takie dotyczą wyłącznie sytuacji, gdzie samodzielne działanie zamawiającego mogłoby w przypadku błędu w istotny sposób ograniczyć prawa oferentów lub wpłynąć na zasadę równości traktowania uczestników postępowań. Mają więc charakter kontroli uprzedniej czynności podejmowanych przez zamawiających i służą umocnieniu respektowania zasad określonych w prawie o zamówieniach publicznych.

W 2002 roku Prezes wydał 18.059 decyzji administracyjnych w pierwszej instancji oraz 756 decyzji w wyniku powtórnego rozpatrzenia sprawy (wykaz wydanych decyzji w tabeli 5 w załączniku).

¹⁵ art. 14 c obowiązuje od 1 stycznia 2002 r.

a) Zastosowania trybu innego niż przetarg nieograniczony

Obowiązek uzyskania decyzji zatwierdzającej zastosowanie trybu innego niż podstawowy istnieje dla postępowań o wartości powyżej 200.000 euro, a dla trybu z wolnej ręki powyżej 20.000 euro. W 2002 roku wydano 14.791 decyzji dotyczących zmiany trybu, co stanowiło 82% wszystkich wydanych decyzji.

Przetarg dwustopniowy

248 decyzji dotyczyło zatwierdzenia trybu przetargu dwustopniowego, z czego 241 było pozytywnych, 3 negatywne i 4 umarzające postępowanie. Najczęściej zamawiający występowali z wnioskiem o zatwierdzenie tego trybu w sytuacji, gdy przedmiotem zamówienia było zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych –ponad 50 % wniosków oraz gdy nie można w sposób szczegółowy określić cech przedmiotu zamówienia tak, aby umożliwić wybór najkorzystniejszej oferty – ponad 40% wniosków.

Potwierdzają to dane dotyczące rodzaju zamówienia – najczęściej są to roboty budowlane (ponad 67% wniosków) oraz usługi, gdzie niezbędna jest specjalistyczna wiedza wykonawcy, najczęściej przy zakupie oprogramowania oraz usługach doradczych. Odstępstwo od prymatu przetargu nieograniczonego na rzecz przetargu dwustopniowego nie wiąże się z zakłóceniem konkurencji na rynku zamówień. Oba z wymienionych trybów zapewniają równy i nieograniczony dostęp oferentów do zamówień. Z tych powodów wnioski dotyczące zatwierdzenia wyboru trybu przetargu dwustopniowego były prawie zawsze zatwierdzane przez Prezesa UZP.

Przetarg ograniczony

Po nowelizacji z 2001 roku zmieniły się przesłanki oraz sposób prowadzenia postępowania w tym trybie. Przypomina on swoją konstrukcją tryb przetargu nieograniczonego z wstępną kwalifikacją, i być może dlatego jest stosunkowo rzadko stosowany przez zamawiających. Wniosków dotyczących tego trybu było 12 i wszystkie zostały załatwione pozytywnie. Przedmiotem zamówienia były głównie dostawy specjalistycznego sprzętu lub specjalistyczne usługi. Wnioskodawcy powoływali się na specjalistyczny charakter zamówienia, który ogranicza liczbę dostawców lub wykonawców mogących je zrealizować.

Negocjacje z zachowaniem konkurencji

W 378 przypadkach zamawiający wnioskowali o zastosowanie trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji. 331 decyzji zatwierdzało tryb negocjacji, w 20 przypadkach nie zachodziły przesłanki dla jego zastosowania, a w 27 przypadkach postępowanie umorzono. Zamawiający najczęściej powoływali się na następujące przesłanki:

- uprzednio przeprowadzone postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego zostało unieważnione z powodu braku wymaganej liczby ofert, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione;
- zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia publicznego, której nie można było wcześniej przewidzieć.

W przypadku powoływania się na pierwszą z wymienionych przesłanek ponad połowa wniosków dotyczyła sytuacji, gdy w postępowaniu przetargowym wpłynęła jedna nie podlegająca odrzuceniu oferta. Rygoryzm prawa i wymóg co najmniej dwóch ważnych ofert do rozstrzygnięcia przetargu stał się więc powodem zbędnych czynności administracyjno – biurowych.

Najczęściej przedmiotem zamówienia udzielanego za zgodą Prezesa UZP w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji były roboty budowlane – prawie 30% wydanych decyzji, natomiast wśród dostaw i usług w tym trybie zamawiający najczęściej wnioskowali o przeprowadzenie postępowania na udzielenie kredytu (20% decyzji) oraz na leki i sprzęt medyczny (17%).

Szczególnie wart odnotowania jest bardzo wysoki udział postępowań dotyczących usług finansowych udzielanych w tym trybie. Świadczy to o nieprzystawalności innych trybów niż procedury negocjacyjne do usług tego rodzaju. Przyczyną jest z jednej strony niezwykle silna pozycja rynkowa banków wobec ich klientów która sprawia, że niechętnie uczestniczą w postępowaniach odbywających się wedle reguł właściwych dla klienta, a nie reguł ustalanych przez bank.

Zamówienie z wolnej ręki

Najwięcej wniosków o zmianę trybu dotyczyło zastosowania trybu z wolnej ręki – 14 108, z czego w 16% przypadków Prezes UZP wydał decyzje odmowne stwierdzając, iż nie zachodzą przesłanki dla jego zastosowania, a w ponad 10% przypadków umorzył postępowanie. Tak znaczna ilość wniosków dotyczących tego trybu wynika przede wszystkim z niewielkiej wartości przedmiotu zamówienia (20.000 euro), przy którego zamówieniu z wolnej ręki niezbędna jest zgoda Prezesa UZP.

Wnioski dotyczące zatwierdzenia trybu zamówienia z wolnej ręki są bardzo zróżnicowane pod względem wartości zamówienia. Najwięcej – 59% wniosków dotyczy zamówień o wartości poniżej 60 tysięcy euro, zdecydowanie najmniej -niespełna 4% zamówień o wartości ponad 1 milion euro. Wnioski o najwyższej wartości były rozpatrywane pozytywnie w 77% przypadków, co świadczy o tym, że wnioskodawcy sięgają po tryb z wolnej ręki w sytuacjach wyjątkowych, kiedy faktycznie zachodzą przesłanki do zastosowania tego trybu.

Przesłanki umożliwiające zastosowanie tego trybu, które warunkują także pozytywną decyzję Prezesa UZP są następujące:

- 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. Okoliczności tych dotyczyło 57% 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. W oparciu o te przesłanki wydano 18% decyzji;
- 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. Dotyczyło to prawie 12 % 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. Okoliczności tych dotyczyło ponad 6% decyzji;

- przedmiotem zamówienia jest nabycie, najem, dzierżawa lub leasing nieruchomości, a ze względu na szczególne okoliczności można je uzyskać od jednego oferenta. Dotyczyło to ponad 6% decyzji;
- został przeprowadzony konkurs i stosowanie do jego postanowień zamówienie musi być udzielone wykonawcy, którego praca została uznana za najlepszą. Decyzji dotyczących takiej sytuacji było zaledwie 4.

Wśród decyzji pozytywnych aż 40% dotyczyło dostaw energii elektrycznej, ciepłej, gazu i wody, a więc sytuacji, w których istnieje faktyczny monopol dostawcy na lokalnym rynku. Kolejna duża grupa – ponad 8% to dostawy leków i aparatury medycznej, gdzie pilność wykonania zamówienia wynika z dobra pacjentów. Znaczącą grupę stanowi też oprogramowanie (ponad 3,5%), gdzie konieczność przyznania zamówienia określonemu wykonawcy wynika z praw autorskich. Decyzje pozytywne wydawane były również na nabycie bądź najem nieruchomości – prawie 8,5% oraz na zaciągnięcie kredytu – 3%, gdzie rynek świadczących usługi jest ograniczony.

Zamówienia na roboty budowlane stanowiły 8,5% wydanych decyzji pozytywnych i dotyczyły głównie robót dodatkowych i pilności wykonania zamówienia. Pozostałe decyzje pozytywne dotyczyły bardzo różnorodnych stanów faktycznych, zwykle związanych ze specjalistycznym charakterem usług np. zakup specjalistycznej aparatury badawczej lub postępowań, które mimo, że kilkakrotnie powtarzane nie przyniosły efektu w postaci wyboru oferty najkorzystniejszej z powodu braku zainteresowania oferentów (patrz tabela 6 w załączniku).

Wśród decyzji negatywnych znaczącą grupę – ponad 27% stanowią roboty budowlane. Inne to: zakup paliw – prawie 10%, leków – ponad 12% i dostawa samochodów – ponad 5%. Głównym powodem odmowy zatwierdzenia trybu z wolnej ręki jest wykazanie, że dla danego przedmiotu zamówienia istnieje konkurencyjny rynek i nie ma faktycznego monopolu jednego dostawcy lub wykonawcy – ponad 65% decyzji odmownych. Kolejnym jest brak konieczności natychmiastowego wykonania zamówienia – ponad 17% i brak podstaw do uznania, że robót dodatkowych nie można oddzielić od zamówienia podstawowego – 10%.

Wśród decyzji dotyczących zatwierdzenia zmiany trybu stosunkowo dużą grupę stanowią decyzje o umorzeniu postępowania – ponad 1.500. Głównym powodem umorzenia jest stwierdzenie, że wartość zamówienia nie przekracza określonych w ustawie progów, które obligują do uzyskania decyzji, kolejnym jest wycofanie wniosku przez zamawiającego lub stwierdzenie, że zwrócił się on z wnioskiem już po wykonaniu zamówienia.

Wydając decyzje zatwierdzające zastosowanie trybu innego niż przetarg nieograniczony Prezes UZP w przypadkach dotyczących specjalistycznych przedmiotów zamówienia często korzysta z danych i informacji zbieranych przez inne organy. W 2002 r. Prezes zwrócił się o opinię w ponad 1700 przypadkach. Wydane opinie są niejednokrotnie wykorzystywane przy rozpatrywaniu kolejnych wniosków dotyczących tego samego przedmiotu zamówienia. Można więc przyjąć, że w ok. 30% wniosków dotyczących zamówień innych niż dostawy energii elektrycznej, ciepłej, gazu i wody Prezes zasięgał opinii właściwego organu.

b) Zawarcie umowy na okres przekraczający 3 lata

Umowa o zamówienie publiczne może być zawarta na czas oznaczony, nie dłuższy niż 3 lata, ale za zgodą Prezesa UZP możliwe jest zawarcie umowy na okres dłuższy. W roku minionym takiej sytuacji dotyczyło 2.093 wniosków, z czego w 1.311 przypadkach wydano decyzję pozytywną, w 558 negatywną, a w 223 umorzono postępowanie.

Najczęściej przedmiotem decyzji było udzielenie kredytu długoterminowego – 30% decyzji oraz dostawa energii elektrycznej, ciepłej, gazu i wody – 25% decyzji. O ile jednak w przypadku kredytów blisko 100% wniosków uzyskało zgodę Prezesa na zawarcie umowy długoterminowej, to w przypadku zakupu nośników energii częstsza była decyzja odmowna. Pozostałe decyzje pozytywne dotyczyły m.in. najmu nieruchomości i dużych przedsięwzięć budowlanych, tzn. sytuacji, w których proces inwestycyjny lub analiza ekonomiczna opłacalności przedsięwzięcia nakazują związać się zamawiającego z wykonawcą umową wieloletnią.

Decyzje negatywne najczęściej dotyczyły usług o charakterze powtarzalnym lub okresowym świadczonych w zakresie gospodarki komunalnej: wywóz odpadów, utrzymanie zieleni, sprzątanie ulic, gdzie czas trwania umowy wyznacza treść i wartość zamówienia publicznego. Drugą grupę stanowiły usługi serwisowania sprzętu komputerowego, medycznego, biurowego, gdzie często wnioskowany termin przekraczał okres amortyzacji sprzętu.

Najczęstszym powodem decyzji o umorzeniu postępowania było wnioskowanie o zgodę na zawarcie umowy na czas nieoznaczony, co jest niezgodne z przepisami ustawy lub na okres do 3 lat, co nie wymaga decyzji Prezesa UZP.

c) Pozostałe decyzje

Decyzje zatwierdzające tryb zamówienia inny niż przetarg nieograniczony oraz dotyczące terminu umowy dłuższego niż 3 lata stanowią ponad 93% wszystkich wydawanych decyzji. Pozostałe nie mają więc znaczącego wpływu na rynek zamówień publicznych i dotyczą sytuacji wyjątkowych, głównie związanych ze szczególnym charakterem przedmiotu zamówienia, jak ma to miejsce w przypadku decyzji na odstąpienie od stosowania preferencji krajowych czy decyzji o zwolnieniu z wadium.

Spośród 1175 omawianych decyzji 300 dotyczyło odstąpienia od preferencji krajowych – w tym 66% to decyzje pozytywne, a 23% negatywne. Decyzje te Prezes UZP wydaje po zasięgnięciu opinii właściwego ministra, która o ile jest wydana przesądza o jej treści.

129 decyzji dotyczyło zwolnienia z wadium i są to w blisko 100% decyzje pozytywne, gdyż zamawiający zwracają się z wnioskami do Prezesa w sposób niezmiernie wyważony i jedynie w uzasadnionych sytuacjach, niechętnie rezygnując z wadium gwarantującego poprawność postępowania.

77 decyzji dotyczyło wniosków o odstąpienie od stosowania ustawy ze względu na realizację zamówienia z udziałem środków międzynarodowych i konieczność zastosowania odrębnej procedury. Większość z nich dotyczyła współfinansowania programów przedakcesyjnych oraz – co jest istotną różnicą w stosunku do lat ubiegłych – finansowania budownictwa mieszkaniowego ze środków Banku Gospodarstwa Krajowego pochodzących z pożyczek międzynarodowych instytucji finansowych. W obu tych sytuacjach decyzje Prezesa UZP są pozytywne.

Zwraca uwagę stosunkowo wysoka liczba wniosków o skrócenie terminu składania ofert w postępowaniu przetargowym. Prezes UZP wydał w 2002 roku 337 decyzji o umorzeniu postępowania z uwagi na to, że od 26 października 2001 roku zamawiający samodzielnie, na podstawie okoliczności wymienionych w ustawie mogą skrócić termin składania ofert. Duża liczba wniosków świadczy więc o nieznamomości zmieniających się przepisów prawa.

d) Ponowne rozpatrzenie sprawy, skargi do NSA

Od decyzji Prezesa UZP zgodnie z przepisami KPA przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W minionym roku wniesiono 756 takich wniosków, co stanowi zaledwie 4 % decyzji wydanych w pierwszej instancji. Zdecydowana większość z nich dotyczyła decyzji o odmowie zatwierdzenia trybu z wolnej ręki (85%), pozostałe odmowy zawarcia umowy na okres dłuższy niż 3 lata (11%) i w jednostkowych przypadkach innych decyzji. Struktura ta pokrywa się z strukturą decyzji wydawanych w pierwszej instancji.

Powtórne rozpatrzenie sprawy pozwala na dodatkowe wyjaśnienie okoliczności i przedstawienie dowodów na poparcie wniosku. W około 60% 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, a faktyczne i prawne przesłanki wystąpienia o zmianę decyzji Prezesa UZP są kompletne.

Po uzyskaniu decyzji w sprawie powtórnego rozpatrzenia sprawy wnioskujący mogą złożyć skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W 2002 roku rozpatrywanych było 10 skarg, w tym 6, które wpłynęły w latach poprzednich i 4, które wpłynęły w 2002 r. Ponadto dwie sprawy z ubiegłego roku zostały osądzone w 2003 r. Na wymienionych 12 skarg NSA w 4 przypadkach skargę odrzucił, w kolejnych 4 oddalił i w 4 umorzył postępowanie. Mała liczba skarg i wyniki rozstrzygnięć dokonywanych przez NSA wskazują na minimalną liczbę uchybień w wydawaniu decyzji przez Prezesa UZP.

4. Działania wspierające uczestników rynku zamówień publicznych

W minionym roku Urząd Zamówień Publicznych podjął cały szereg działań mających na celu wspieranie uczestników rynku zamówień publicznych, zarówno zamawiających jak i oferentów.

a) Wieloletnie programy edukacyjno – doradcze

Jednym z najważniejszych działań, które zapewnia poprawność stosowania prawa zamówień publicznych jest edukacja stron postępowania oraz organów kontrolujących poprawność przeprowadzenia procedury. W 2002 roku Urząd przygotował i rozpoczął realizację dwóch programów edukacyjnych i informacyjnych.

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

Program przewidziany w Strategii Antykorupcyjnej jest instrumentem, który służy upowszechnieniu wiedzy o zamówieniach publicznych, wprowadzeniu dobrej praktyki oraz fachowemu wsparciu zamawiających i oferentów, a przez to ograniczeniu możliwości nieformalnych (korupcyjnych) działań w systemie. Ma na celu przygotowanie oferentów i zamawiających do funkcjonowania na rynku zamówień publicznych opartym na regulacjach Unii Europejskiej, zwiększenie udziału przedsiębiorców w tym rynku oraz upowszechnienia dobrych wzorców postępowania i zapobieganie nieuczciwym zachowaniom.

Pomimo tego, iż program został przyjęty w ostatnim miesiącu 2002 roku zrealizowano szereg zakładanych działań, w tym:

- opracowano i udostępniono zainteresowanym ramowe oraz szczegółowe programy szkoleniowe ukierunkowane na indywidualne grupy odbiorców (m.in. szkoły wyższe, małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP), aplikanci radcowscy i prokuratorzy);
- zakontraktowano przygotowanie pierwszy z serii poradników z zakresu zamówień publicznych;
- przeprowadzono pierwsze szkolenia dla organów kontroli, doradców działających na rzecz oferentów oraz niektórych zamawiających;
- uruchomiono – przy pomocy stale współpracującej z Urzędem grupy dziennikarzy – system regularnego przekazywania informacji o zamówieniach publicznych za pośrednictwem mediów;
- zorganizowano warsztaty dla dziennikarzy zajmujących się problematyką zamówień publicznych;
- rozpoczęto przygotowywanie bazy danych o możliwości udziału w zagranicznych zamówieniach publicznych (na obszarze UE);
- przygotowano do druku i upowszechnienia pierwszą z serii publikację zawierającą zbiór orzeczeń zespołu arbitrów, która ma się stać źródłem informacji o wykładni prawa o zamówieniach publicznych dokonywanej przez arbitrów rozstrzygających spory z zakresu zamówień.

Program wsparcia małych i średnich przedsiębiorców uczestniczących w rynku zamówień publicznych na lata 2003-2005

Przygotowanie i realizacja programu jest wspólnym działaniem Urzędu Zamówień Publicznych i Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.

Małe i średnie przedsiębiorstwa są aktywnym uczestnikiem rynku zamówień publicznych, jednak w dalszym ciągu niezbędne jest wsparcie umożliwiające im pokonanie trudności w dostępie do tego rynku. W ramach programu przewidziano podjęcie działań legislacyjnych, szkoleniowo-doradczych, organizacyjno-informacyjnych oraz wsparcie finansowe, co ma służyć:

- umożliwieniu małym i średnim przedsiębiorstwom szerszego i pełniejszego dostępu do informacji o systemie zamówień publicznych;
- pokonaniu bariery kompetencyjnej;
- stworzeniu i uruchomieniu mechanizmów finansowego wspierania małych i średnich przedsiębiorstw uczestniczących w procesie udzielania zamówień publicznych.

Program zakłada ścisłą współpracę z organizacjami przedsiębiorców i instytucjami wspierania biznesu, w tym szczególnie z siecią Punktów Konsultacyjno – Doradczych zorganizowaną dla bezpłatnej (finansowanej ze środków publicznych) pomocy małym i średnim przedsiębiorcom. Pozytywny efekt zamierzonych działań w znacznym stopniu będzie uzależniony od zainteresowania wymienionych organizacji ofertą urzędu. Faktyczna realizacja programu rozpoczęła się w roku 2003. W roku 2002 jednak:

- uzgodniono z Ministrem Gospodarki niezbędne zmiany w prawie celem finansowego wsparcia małych przedsiębiorców ubiegających się o zamówienia publiczne;
- uzgodniono harmonogram i zrealizowano pierwsze szkolenia dla przedstawicieli Punktów Konsultacyjno – Doradczych, przyszłych profesjonalnych doradców z zakresu zamówień publicznych;

- uzgodniono z instytucjami wspierania przedsiębiorczości zakres tematyczny i harmonogram wydawania poradników dla MSP na temat poszczególnych elementów systemu zamówień publicznych;
- przeprowadzono pierwszą od początku funkcjonowania ustawy o zamówieniach publicznych ankietyzację oferentów - małych i średnich przedsiębiorstw, uzyskując informację na temat barier uczestnictwa w postępowaniach o udzielenie zamówienia oraz potrzebach i oczekiwaniach przedsiębiorców w zakresie zmian w prawie i instrumentów wsparcia.

b) Programy międzynarodowe

W roku minionym Urząd Zamówień Publicznych podjął działania zmierzające do pozyskania środków na realizację trzech projektów z programu Phare oraz projektu finansowanego z grantu Banku Światowego. Programy te nakierowane są na zwiększenie udziału przedsiębiorców w rynku zamówień, podniesienie poziomu wiedzy zamawiających z zakresu prawa o zamówieniach, przygotowanie wzorcowej dokumentacji która ułatwi prowadzenie postępowań oraz stworzenie podstaw do wprowadzenia elektronicznych instrumentów do systemu zamówień publicznych

Programy Phare

W ramach programu Phare 2001 UZP realizuje projekt PL2001/IB/FI-04 „System zamówień publicznych”, którego celem jest wdrożenie systemu informatycznego wspomagającego zamawiających w przeprowadzaniu postępowań przetargowych Projekt realizowany jest we współpracy z włoskim Ministerstwem Polityk Wspólnotowych. Stworzenie oprogramowania, zakup sprzętu oraz dostosowanie wymogów postępowań elektronicznych do systemu SIMAP¹⁶ umożliwi najpóźniej w dniu akcesji do UE pełne z informatyzowanie procesu przesyłania informacji o zamówieniach drogą elektroniczną.

Ponadto przygotowane oprogramowanie umożliwi wykonywanie wszelkich czynności przewidzianych ustawą o zamówieniach publicznych za pomocą narzędzi elektronicznych, z uwzględnieniem wspólnego standardu i pełnej kompatybilności czynności dokonywanych przez zamawiających, oferentów i Urząd Zamówień Publicznych. W 2002 roku zgodnie z harmonogramem programu została przygotowana i przekazana do zatwierdzenia przez Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej szczegółowa umowa z partnerem włoskim, przygotowano i przekazano do zakontraktowania zakresy czynności dla wykonawców, którzy będą zaangażowani w realizację projektu. Projekt zakończy się w roku 2004.

Łączna wartość (wraz z polskim współfinansowaniem) to 2 mln 150 tys.

W ramach Programu Phare 2002 UZP przygotował projekt Nr PL 2002/00-580-02-03 „Zwiększenie znajomości procedur zamówień publicznych”. Projekt zakłada organizację szkoleń w zakresie polskich i unijnych regulacji prawa zamówień publicznych oraz praktyki w tej dziedzinie. Przewidziano 180 dwudniowych szkoleń, skierowanych do przedstawicieli zamawiających i oferentów na poziomie centralnym, lokalnym i regionalnym. W wyniku realizacji projektu zostanie przeszkolonych około 5.400 osób (180 dwudniowych szkoleń z udziałem ok. 30 osób w każdym szkoleniu). Długotrwałym efektem projektu będzie utworzenie sieci profesjonalnych instytucji szkoleniowych, specjalizujących się w tematyce zamówień publicznych, które w oparciu o jednolite standardy będą wspierać uczestników rynku zamówień.

¹⁶ SIMAP to europejski elektroniczny serwis zamówień publicznych, którego celem jest wspomaganie Jednolitego Rynku przez wprowadzenie możliwości prowadzenia postępowań o zamówienie publiczne i dostępu do pełnej informacji o postępowaniach drogą elektroniczną.

Szkolenia uzupełnione będą materiałami dotyczącymi praktyki funkcjonowania systemu zamówień publicznych, takimi jak przewodniki po polskim i europejskim systemie zamówień publicznych, materiały dydaktyczno-informacyjne, publikacje z zakresu orzecznictwa zespołów arbitrów i orzecznictwa sądów powszechnych, publikacje na temat aktualnego stanu przepisów unijnych dotyczących zamówień oraz publikacje na temat rynku i prawa o zamówieniach w krajach członkowskich UE.

W 2002 roku projekt został zatwierdzony przez Komisję Europejską. UZP przygotował także szczegółowe zakresy zadań dla wykonawców, którzy w ramach procedury prowadzonej przez Fundusz Współpracy będą wyłonieni i rozpoczną działania w roku 2003.

Kwota projektu wraz ze współfinansowaniem to 1.530 miliona Euro, a okres realizacji obejmuje lata 2003-2005.

UZP dodatkowo przygotował i przekazał za pośrednictwem UKIE do Komisji Europejskiej projekt „Doskonalenie praktyki i mechanizmów kontrolnych udzielania zamówień publicznych” przewidziany do realizacji z środków programu Phare 2003. W ramach tego projektu planowane jest:

- ujednoczenie i popularyzacja praktyk oraz wzorcowych dokumentów postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych z uwzględnieniem doświadczeń europejskich;
- ujednoczenie mechanizmów kontroli wewnętrznej i zewnętrznej udzielania zamówień publicznych zarówno ex-ante jak i ex-post;
- wspomaganie monitorowania systemu zamówień publicznych;
- edukacja ekspertów zajmujących się doradztwem i szkoleniami w dziedzinie zamówień publicznych, oferentów, zamawiających oraz podmiotów zajmujących się kontrolą wewnętrzną i zewnętrzną procesu zamówień z zakresu europejskiej i polskiej praktyki stosowania prawa zamówień publicznych.

Przewidywana kwota projektu wraz ze współfinansowaniem wynosi 1.020 miliona euro, a okres realizacji obejmuje lata 2004-2006.

Projekt Banku Światowego

W roku 2002 r została podpisana umowa grantu na kwotę 150.000 USD pomiędzy Bankiem Światowym a Urzędem Zamówień Publicznych na realizację projektu „Przygotowanie wzorcowej dokumentacji przetargowej i wzorów umów o zamówienie publiczne”. Projekt obejmuje następujące działania:

- opracowanie wzorcowej dokumentacji postępowania: wzorcowych dokumentów wstępnej kwalifikacji, wzorcowych dokumentów przetargowych oraz wzorów umów oddzielenie dla dostaw, robót budowlanych i usług;
- opracowanie przewodnika dotyczącego stosowania wyżej wymienionych dokumentów, określającego zasady i wskazówki, co do sposobu stosowania wzorcowych dokumentów;
- upowszechnienie wzorcowej dokumentacji m.in. przez przeprowadzenie szkoleń instytucji zamawiających.

W 2002 roku zostały przygotowane niezbędne dokumenty projektowe, zgodnie z którymi przygotowane zostaną wspólne wzory dokumentacji dla wszystkich rodzajów postępowań, a także specyficzne dokumenty dla dostaw, usług i robót budowlanych. Szczególnie istotne dla przyszłości systemu zamówień jest przygotowanie wzorcowej dokumentacji dla zamówień, których przedmiotem są dostawy lub usługi z zakresu informatyzacji. Przygotowane wzorce dokumentów będą zalecane przez Prezesa UZP do

wykorzystania, w szczególności w zamówieniach finansowanych z udziałem środków UE ze względu na oczekiwanie Komisji Europejskiej wprowadzenia standardów dokumentacyjnych. W końcu 2002 roku rozpoczął się proces wyboru wykonawców projektu.

c) Działania szkoleniowe i wydawnicze

W 2002 roku przedstawiciele Urzędu Zamówień Publicznych brali aktywny udział w szkoleniach i seminariach z zakresu zamówień publicznych organizowanych samodzielnie przez UZP oraz przez inne podmioty.

Szczególnie istotnym partnerem w organizacji szkoleń były Regionalne Izby Obrachunkowe, wspólnie z którymi UZP przeprowadził 16 (adresowanych do zamawiających) regionalnych konferencji na temat zamówień publicznych. Wspólnie z Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej oraz partnerami prywatnymi (banki, organizacje przedsiębiorców, itp.) UZP uczestniczył w cyklu kilkudziesięciu przedsięwzięć adresowanych do przedsiębiorców, przybliżając wpływ integracji z UE na rynek zamówień w Polsce i przedstawiając szanse wynikające dla polskich firm z dostępu do publicznych rynków w krajach członkowskich UE.

Ze względu na objęcie od 1 stycznia 2003 roku przepisami ustawy o zamówieniach publicznych prywatnych podmiotów sektora użyteczności publicznej (energetyka, zaopatrzenie w wodę, zorganizowany transport pasażerski, przemysł wydobywczy itp.) Urząd wspólnie z Ministerstwem Gospodarki i Ministerstwem Infrastruktury zorganizował w końcu 2002 roku cykl warsztatów przygotowujących te firmy do nowej sytuacji. Stosunkowo największą trudnością sprawiło zaangażowanie do współpracy ogólnopolskich organizacji zrzeszających przedsiębiorców, które nie były skłonne zwiększać swej aktywności w docieraniu do swych członków z wiedzą na temat zamówień publicznych. Tematyka większości spotkań obejmowała szkolenia połączone z rozwiązywaniem zdefiniowanych problemów jakie w praktyce spotykają uczestnicy rynku zamówień publicznych oraz zagadnienia zmian w prawie a także zmian sytuacji na rynku związanych z wstąpieniem do Unii Europejskiej.

W 2002 r kontynuowano prace związane z publikacją Informatora Urzędu Zamówień Publicznych, ukazującego się co miesiąc na stronach internetowych UZP wydawnictwa, w którym znajdują się najbardziej znaczące opinie UZP, opracowania dotyczące instytucji polskiego i europejskiego prawa zamówień publicznych, wyroki sądów związane z rozstrzygnięciami znaczącymi dla praktyki zamówień publicznych.

Urząd Zamówień Publicznych stara się wykorzystywać jako jeden z podstawowych instrumentów docierania do jak największej liczby odbiorców strony internetowe. Na stronach obok aktualnych wersji aktów prawnych i informacji o Urzędzie oraz przeglądarki numerów Biuletynu Zamówień Publicznych umieszczane są opinie prawne, informatory, publikacje UZP oraz informacje o zamówieniach publicznych w UE i innych krajach. Strony internetowe UZP są jednymi z najczęściej odwiedzanych stron administracji centralnej.

5. Harmonizacja polskiego systemu zamówień publicznych z systemem UE

Rok 2002 był pierwszym rokiem obowiązywania przepisów zmienionych w związku z dostosowywaniem prawa polskiego do prawa UE. W związku z tym Urząd w toku prowadzonych działań szczególnie intensywnie obserwował funkcjonowanie wprowadzonych rozwiązań np. publikowanie ogłoszeń o planach udzielenia zamówień powyżej progu 500.000 euro czy zakaz stosowania kryteriów podmiotowych. Należy stwierdzić, że mimo wystąpienia w przejściowym okresie trudności wynikających z braku dostatecznej wiedzy u zamawiających, rozwiązania te są powszechnie przyjęte i akceptowane przez uczestników postępowań.

Urząd Zamówień Publicznych dokonał również wnikliwej analizy istniejących jeszcze rozbieżności w celu przygotowania odpowiedniego projektu ustawy, który będzie je usuwał. Dokonując analizy UZP uwzględnił uwagi Komisji Europejskiej, przekazywane na spotkaniach w których uczestniczył przedstawiciel UZP. Przedstawiciele Komisji podkreślali duży postęp we wdrażaniu ustawodawstwa europejskiego, jednak zaznaczali konieczność dalszych prac związanych m.in. z przygotowaniem do wydatkowania funduszy strukturalnych.

Komisja zwróciła uwagę m.in. na:

- wdrożenie wzorów ogłoszeń o zamówieniach publicznych zgodnych z dyrektywami,
- stosowanie Wspólnego Słownika Zamówień Publicznych (CPV),
- zapewnienie wykonania obowiązków statystycznych,
- konieczność zapewnienia przestrzegania zasad prawa pierwotnego (zakaz dyskryminacji, równość traktowania, swobodny przepływ towarów i usług, przejrzystość) dla zamówień poniżej progów określonych w dyrektywach.

6. Kontrola prawidłowości funkcjonowania systemu zamówień publicznych

a) Kontrola wykonywana przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach zamówień publicznych na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy o zamówieniach publicznych jest uprawniony do żądania informacji o przebiegu procesu udzielania zamówień publicznych oraz udostępniania dokumentacji dotyczącej zamówienia publicznego. Oznacza to uprawnienie do żądania informacji o przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na każdym jego etapie, jak również po jego zakończeniu i zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Uprawnienie to nie podlega żadnym ograniczeniom, może zatem dotyczyć również tych postępowań, w których:

- wyczerpana została droga postępowania odwoławczego, zakończona ostatecznym rozstrzygnięciem Zespołu Arbitrów;
- wartość szacunkowa przedmiotu zamówienia lub udział środków publicznych w finansowaniu zamówienia jest poniżej kwoty 30.000 EURO.

Czynności kontrolne podejmowane przez Prezesa Urzędu są w dużej mierze skutkiem skarg uczestników postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a więc dostawców lub wykonawców. Skargi te dotyczą przede wszystkim tych postępowań, w których:

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

Skargi i wnioski oferentów są tylko jednym ze źródeł podejmowanych czynności. Istotnym źródłem są również informacje znajdujące się w dyspozycji Urzędu Zamówień Publicznych w związku z rozpatrywaniem wniosków o wydanie decyzji w danej sprawie czy też w związku z publikacją ogłoszeń o wszczęciu postępowania o zamówienie publiczne i publikacją ogłoszeń o wyniku postępowania w Biuletynie Zamówień Publicznych. Ważnym źródłem informacji są także artykuły prasowe, informujące – zdaniem piszącego – o naruszeniu przepisów ustawy w danym postępowaniu o zamówienie publiczne. Zdarzają się również przypadki, gdy zamawiający sam wnosi o przeprowadzenie kontroli danego postępowania.

W związku z coraz większą liczbą skarg dotyczących nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych kierowanych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych podjęto w roku 2002 w ramach funkcjonowania nowego Departamentu Analiz i Kontroli działania zmierzające do usystematyzowania procedur kontroli oraz skierowania ich w stronę bieżącej analizy i monitoringu funkcjonowania systemu zamówień publicznych, szczególnie w aspekcie ujawniania obszarów patologicznych, narażonych na zachowania korupcyjne. Instrumentem realizacji tego zadania jest procedura kontroli systemowej, która została zapoczątkowana w 2002 r. W perspektywie przyszłych lat funkcjonowania Urzędu procedura kontroli systemowej powinna stopniowo zastępować kontrolę doraźną i stanowić jedno z zasadniczych źródeł informacji o procesach zachodzących w systemie zamówień publicznych. W 2002 roku przeprowadzono 2 kontrole systemowe: jednostek państwowej straży pożarnej oraz szkół wyższych.

Obok tego Prezes Urzędu Zamówień Publicznych korzystając z ustawowych uprawnień podjął 447 postępowań kontrolnych, z czego do końca roku zakończonych zostało 341 postępowań. Z ogólnej liczby spraw objętych kontrolą ponad 54% dotyczyło zamówień udzielanych przez gminy; następnie przez Samodzielne Publiczne Zakłady Opieki Zdrowotnej – prawie 9%, państwowe szkoły wyższe – ponad 6%, oraz powiaty – 6%.

Podstawowym zarzutem podnoszonym w 15% skarg było naruszenie przez zamawiających zasady równego traktowania podmiotów ubiegających się o zamówienie publiczne. Kolejnymi najczęściej występującymi zarzutami było dokonywanie przez zamawiających wyboru wykonawcy bez zastosowania przepisów ustawy, nieprawidłowe odrzucanie ofert lub odrzucanie ofert nie podlegających odrzuceniu, dokonywanie czynności bez wymaganej prawem decyzji administracyjnej.

W wyniku przeprowadzonej kontroli postępowań w ponad 50% przypadków nie stwierdzono naruszeń ustawy lub stwierdzono, że wniosek dotyczy postępowania w którym nie stosuje się jej przepisów, 11% spraw zakończyło się pouczeniem zamawiającego, a 7% sporządzeniem zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Najwięcej zawiadomień dotyczyło postępowań prowadzonych przez gminy.

Ujawniane w toku kontroli nieprawidłowości najczęściej dotyczyły:

- naruszenia przez zamawiającego art. 27d ust. 1 - wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów innych niż określonych w specyfikacji, zaproszeniu do udziału w postępowaniu lub zaproszeniu do składania ofert;
- wyboru oferty nie najkorzystniejszej i udzieleniu zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany na zasadach określonych w ustawie;
- naruszeniu zasady równego traktowania oferentów poprzez egzekwowanie z niejednakową stanowczością spełniania określonych wymagań przez wszystkie podmioty, różne traktowanie porównywalnych ofert lub nawet przyznawaniem wyższej oceny ofercie, która – zgodnie z określonymi kryteriami – powinna otrzymać ocenę niższą od innych ofert;
- naruszenie art. 27a – poprzez nieodrzućenie oferty, która obligatoryjnie takiemu odrzuceniu podlegała z uwagi na sprzeczność z ustawą lub specyfikacją;
- udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki bez wymaganej zgody Prezesa UZP a także przy braku podstaw faktycznych do zastosowania tego trybu.
- określenie przedmiotu lub warunków postępowania w sposób nie gwarantujący uczciwej konkurencji.

W wyniku 25 zawiadomień skierowanych przez Prezesa UZP w sześciu przypadkach rzecznicy odmówili wniesienia wniosków do Komisji Orzekających o ukaranie osób

wskazanych w zawiadomieniach, w jednym natomiast wszczęto postępowanie (UZP ma w tej chwili informacje jedynie co do siedmiu spraw). Dla porównania w roku 2001 12 zawiadomień (na 22 złożone) skutkowało uznaniem winy; trzy osoby wskazane w zawiadomieniach zostały ukarane karą nagany, 6 – karą upomnienia a w stosunku do 5 odstąpiono od wymierzenia kary. Natomiast w roku 2000 12 zawiadomień (na 28 złożonych) skutkowało uznaniem winy. W tym przypadku karą nagany ukarano jedną osobę, 5 – karą upomnienia, a w stosunku do 6 odstąpiono od wymierzenia kary.

Kontrola państwowych szkół wyższych

Kontrolą zostało objętych 6 wybranych uczelni tj. Uniwersytet w Białymstoku, Politechnika Krakowska, Pomorska Akademia Medyczna, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Szkoła Główna Służby Pożarniczej i Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie. Dotyczyła ona postępowań prowadzonych w roku 2001.

Z analizy danych udostępnionych przez wskazane uczelnie wynika, że przedmiotem większości postępowań była działalność uboczna w stosunku do działalności dydaktycznej i badawczej, związana m.in. z prowadzeniem ośrodków wypoczynkowych i domów studenckich, stołówek itp. Najwięcej zamówień publicznych szkoły wyższe udzieliły w trybie z wolnej ręki, powołując się najczęściej na art. 71 ust. 1 pkt 7 ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji z czerwca 2001 r.

Szczegółowej kontroli poddane zostały wybrane postępowania, prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. Jej wyniki wskazują, że poszczególne uczelnie w ramach prowadzonych postępowań popełniały tego samego rodzaju błędy. Do najczęściej popełnianych należały:

- nie odrzucanie ofert w sytuacji, gdy zachodzą przesłanki wymienione w art. 27a (analogicznie – nie wykluczanie oferentów w razie zaistnienia przesłanek z art. 19 ust. 1 ustawy);
- nie wyjaśnianie – w razie potrzeby - wątpliwości związanych z treścią złożonych ofert;
- niejasne i nieprecyzyjne formułowanie kryteriów oceny ofert, zwłaszcza „przygotowania fachowego”, co skutkowało nazbyt daleko idącą dowolnością w dokonywanej ocenie merytorycznej ofert;
- dokonywanie merytorycznej oceny ofert na podstawie kryteriów podmiotowych;
- niedopełnienie obowiązku żądania od oferentów potwierdzenia spełniania warunków określonych w art. 22 ust. 2;
- określenie warunków udziału w postępowaniu w sposób ograniczający konkurencję i równe traktowanie oferentów;
- brak należytego udokumentowania przeprowadzonych postępowań.

Występujące nieprawidłowości potwierdziły ustalenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczące przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych przez uczelnie wyższe, przedstawione w raporcie „Udzielanie zamówień publicznych przez państwowe szkoły wyższe w latach 1999 – 2000”

Kontrola jednostek państwowej straży pożarnej

Ocena działalności jednostek Państwowej Straży Pożarnej w zakresie stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych poprzedzona została wstępną analizą 341 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z lat 2000-2002, w tym 20 w ramach odwołań oraz 321 w ramach ogłoszeń zamieszczonych w Biuletynie Zamówień Publicznych. Postępowaniem wyjaśniającym, prowadzonym na

podstawie art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy o zamówieniach publicznych objęto 13 spośród nich, w tym:

- w ramach odwołań – postępowania z lat 2000-2002, w których odwołania uwzględniono,
- w ramach ogłoszeń – postępowania z lat 200-2001 z każdego ogłoszonego trybu i rodzaju zamówienia oraz te, w których cena oferty wybranej była wyższa od oferowanej ceny najniższej.

Analiza dokumentacji wymaganej przepisami ustawy o zamówieniach publicznych nie wykazała naruszeń, które stanowiłyby podstawę do skierowania zawiadomienia o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych do właściwego rzeczownika dyscypliny finansów publicznych.

b) Współpraca Urzędu Zamówień Publicznych z innymi organami kontrolnymi

W 2002 roku Prezes UZP podpisał porozumienie o współpracy w zakresie kontroli z Krajową Radą Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz przygotował analogiczne porozumienie z Najwyższą Izbą Kontroli. Jego celem jest koordynacja działań kontrolnych oraz wspólne monitorowanie rynku zamówień w celu zapobiegania nieprawidłowościom w gospodarowaniu środkami publicznymi. W wyniku realizacji porozumienia UZP dokonał analizy dotychczasowych kontroli zamówień publicznych przez NIK i KRRIO, których wyniki podobnie jak wyniki kontroli prowadzonej przez Prezesa UZP wskazują na szereg naruszeń prawa o zamówieniach publicznych przy udzielaniu zamówień.

Według Najwyższej Izby Kontroli do najczęstszych nieprawidłowości i naruszeń przepisów ustawy o zamówieniach publicznych należy:

- brak niektórych danych w ogłoszeniach o przetargach,
- niedopełnienie obowiązku udzielania wyjaśnień dotyczących specyfikacji istotnych warunków zamówienia,
- udzielanie zamówień z wolnej ręki z naruszeniem art. 71 ustawy określającego przesłanki dopuszczalności stosowania tego trybu, w tym bez uzyskania stosownej decyzji Prezesa UZP,
- podział zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania ustawy o zamówieniach publicznych,
- bezpodstawne odrzucenie oferty lub wykluczenie z postępowania oferenta,
- rozpatrywanie przez komisję przetargową ofert nie spełniających wymogów określonych w zaproszeniu do składania ofert,
- niezłożenie przez członków komisji przetargowej oświadczeń o nie podleganiu wyłączeniu z postępowania o udzielenie zamówienia,
- odstąpienie przy wykonywaniu zamówienia od wymagań ustalonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz propozycji zawartych w złożonych ofertach,
- zawieranie umów z wybranym oferentem w terminie krótszym niż 7 dni od dnia ogłoszenia wyników postępowania (art. 51 ustawy),
- niedostateczne zabezpieczenie interesu oferentów poprzez zaniechanie pobrania od wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania umowy lub pobieranie go w niższej wysokości,
- nieterminowy zwrot wadium,
- nie powiadamianie o wyborze oferenta i wartości wybranej oferty pozostałych uczestników postępowania,
- nieprawidłowe prowadzenie dokumentacji postępowania o zamówienie publiczne jej niekompletność lub brak.

Regionalne Izby Obrachunkowe dokonują, między innymi, kontroli zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Prawie 10% przypadków kontroli dokonywanej przez RIO zakończyło się zawiadomieniami (wnioskami) w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W przypadku postępowań o udzielenie zamówienia o wartości powyżej 30.000 EURO wskaźnik ten wynosił 15,71%, przy zamówieniach o wartości do 30.000 EURO – 6,52%. Dane te wskazują na nieumiejętność radzenia sobie przez zamawiających z bardziej sformalizowanymi procedurami obowiązującymi przy większych zamówieniach. W oparciu o wyniki kontroli regionalne izby obrachunkowe skierowały trzy informacje do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz 17 zawiadomień do Prokuratury i Policji o prawdopodobieństwie popełnienia przestępstw.

Analiza przeprowadzonych w 2002 roku przez Regionalne Izby Obrachunkowe postępowań kontrolnych wskazuje, iż do najczęstszych nieprawidłowości w stosowaniu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych należało:

- nie przestrzeganie zasady powszechności stosowania ustawy,
- nie przestrzeganie zakazu dzielenia zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania ustawy lub określonych nią procedur,
- nieprawidłowe określenie przedmiotu zamówienia,
- niewłaściwe zastosowanie trybu innego niż przetarg nieograniczony,
- nie odrzucenie oferty oraz nie wykluczenie dostawcy lub wykonawcy z postępowania,
- nie unieważnienie postępowania w przypadkach przewidzianych ustawą,
- brak specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub jej niewłaściwe ustalenie,
- nie żądanie od oferentów potwierdzenia spełnienia warunków wymaganych przez zamawiającego,
- nieprawidłowości związane z określeniem kryteriów oceny ofert, ich zmianą oraz stosowaniem niezgodnie z postanowieniami specyfikacji,
- naruszenie wymagań ustawy w zakresie działania komisji przetargowej,
- nieprawidłowości związane z wnoszeniem i zwrotem wadium,
- nieprawidłowości związane z pobraniem i zwrotem zabezpieczenia należytego wykonania umowy,
- nieprawidłowości związane z zawarciem umowy o zamówienie publiczne,
- nieprawidłowe sporządzenie protokołu postępowania lub dokumentacji podstawowych czynności związanych z postępowaniem.

Ustalenia te pokrywają się z wynikami kontroli prowadzonymi przez UZP.

Doświadczenia wynikające z kontroli przeprowadzanej przez uprawnione organy w systemie zamówień publicznych wskazują, iż z uwagi na ograniczone środki dowodowe, którymi dysponują organy kontrolne w ramach prowadzonych kontroli (np. brak możliwości przesłuchania osoby w charakterze świadka, brak możliwości wzywania do złożenia wyjaśnień byłych pracowników kontrolowanych jednostek), nie zawsze możliwe jest wykazanie świadomego działania zamawiającego, jako źródła ujawnionych naruszeń. Ponadto, mimo ujawniania, wielu istotnych naruszeń ustawy o zamówieniach publicznych, osoby odpowiedzialne za stwierdzane nieprawidłowości ponoszą niewielkie sankcje z tego tytułu. Analiza orzecznictwa komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych prowadzi do wniosku, że przeważającą liczbę - w zapadających orzeczeniach - stanowią orzeczenia odstępujące od wymierzenia kary lub wymierzające karę

upomnienia. Liczba stwierdzanych naruszeń ustawy o zamówieniach publicznych, jak również fakt, że dotyczą one po raz kolejny tych samych zamawiających uzasadnia wątpliwość co do tego czy orzekane kary spełniają swą funkcję prewencyjną.

VI. System odwoławczy i sądowa kontrola postępowań o zamówienia publiczne

Dostawcy lub wykonawcy, którego interes prawny doznał uszczerbku w wyniku naruszenia przez zamawiającego zasad udzielania zamówień przysługują środki odwoławcze – protest i odwołanie, a następnie skarga do Sądu Okręgowego w Warszawie. Przed upływem terminu do składania ofert środki odwoławcze przysługują również organizacjom pracodawców i przedsiębiorców zrzeszającym dostawców lub wykonawców, wpisanym na listę prowadzoną przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Środki odwoławcze przysługują w postępowaniach, w których wartość przedmiotu zamówienia została oszacowana powyżej 30.000 euro.

Od rozstrzygnięcia albo braku rozstrzygnięcia protestu przez zamawiającego przysługuje prawo wniesienia odwołania do Prezesa UZP. Odwołanie rozpatrywane jest przez zespół trzech niezależnych arbitrów. Skład orzekający jest powoływany w następujący sposób: jednego arbitra wyznacza zamawiający, jednego odwołujący, a przewodniczącego zespołu Prezes UZP. Arbitrzy nie są reprezentantami żadnego z uczestników postępowania i powinni pełnić swą funkcję w sposób bezstronny.

1. Postępowania odwoławcze

Liczba odwołań wnoszonych do Prezesa UZP systematycznie rośnie – o około 200 spraw rocznie. W roku 2001 wniesiono 1 687 odwołań, a w 2002 r. - 1936. Należy jednak zauważyć, iż spraw rozpatrzonych przez zespoły arbitrów jest mniej niż wnoszonych: w 2001 roku - 1202, a w 2002 r – 1404, co wynika z znacznej ilości odwołań, które są wycofywane przed rozprawą (64 w 2002 r) oraz odwołań, przy których nie uiszczono obowiązkowego wpisu (468 w 2002 r). Odwołania odrzucone i oddalone ze względów formalnych stanowią około 15% ogólnej liczby odwołań. Warto też podkreślić, że liczba odwołań w stosunku do liczby ogłaszanych postępowań pozostaje na podobnym poziomie - w 2000 roku w 4,85% postępowań wnoszono odwołanie, w 2001 w 4,71% a w 2002 r. w 4,77%.

Odwołania dotyczą w ponad 50% przypadków postępowań na roboty budowlane. Odwołania w postępowaniach na dostawy i usługi stanowią po ok. 25% wszystkich spraw. Przewaga odwołań w postępowaniach na roboty budowlane wynika z proporcji ogłaszanych przetargów – prawie 50% ogłoszeń publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych dotyczy właśnie tych postępowań.

Jako okoliczność uzasadniająca 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 odwołaniach dotyczących treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia najczęściej powoływane okoliczności to:

- określanie przedmiotu zamówienia w sposób utrudniający uczciwą konkurencję;
- nie zachowywanie minimalnych terminów do składania ofert w postępowaniach przetargowych;
- podawanie niepełnych lub niepodawanie informacji o sposobie oceny ofert, w szczególności w kryteriach innych niż cena.

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

- wybór nie najkorzystniejszej oferty;
- bezpodstawne odrzucenie oferty lub bezpodstawne wykluczenie oferenta;
- nie odrzucenie oferty (ofert), które powinny zostać odrzucone na podstawie art. 27a ust. 1;
- 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:

- naruszania 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 wydanych w postępowaniu.

Zakres zarzutów formułowanych w odwołaniach wskazuje na bardzo wiele elementów procedury udzielania zamówienia publicznego, które są przygotowywane i realizowane w sposób nieprawidłowy i naruszający przepisy ustawy o zamówieniach publicznych. Świadczy to o nadal niewystarczającej wiedzy uczestników postępowań o zamówienie publiczne w zakresie regulacji prawnych w tym obszarze, niewłaściwej interpretacji przepisów ustawy o zamówieniach publicznych i ich błędnym stosowaniu, braku należytej staranności i dokładności w przygotowaniu dokumentacji postępowania, i w trakcie samego postępowania a czasami umyślnym i celowym lekceważeniem zarówno przepisów prawa, jak również uczestników procesu udzielania zamówienia publicznego.

Odwołania rozpatrzone kończą się wydaniem wyroku przez Zespół Arbitrów oddalającego lub uwzględniającego odwołanie. Uwzględniając odwołanie zespół arbitrów może nakazać dokonanie lub powtórzenie oprotestowanej czynności albo jej unieważnienie. W 2002 roku oddalono 653 odwołania, w tym 89 ze względów formalnych, a 120 odrzucono¹⁷. W 586 przypadkach odwołanie zostało uwzględnione.

Najwięcej odwołań składanych jest w postępowaniach prowadzonych przez administrację gminną i miejską oraz centralną – jednak ich liczba jest proporcjonalna do liczby ogłoszeń wszczęciu postępowania. W postępowaniach ogłaszanych przez administrację powiatową wpływa najmniej odwołań w stosunku do liczby ogłaszanych postępowań. W 2002 roku odwołania w tych postępowaniach były częściej oddalane niż uwzględniane. W postępowaniach ogłaszanych przez szkoły wyższe i służbę zdrowia liczba wpływających odwołań jest proporcjonalna do liczby ogłaszanych postępowań, jednak Zespół Arbitrów częściej niż u innych zamawiających przyznał rację odwołującym się (odpowiednio w 57% i 55% rozpatrzonych odwołań). Uczelnie wyższe i służba zdrowia są

¹⁷ oddalenie ze względów formalnych i odrzucenie określa tę samą czynność a zmiana nazwy wiąże się z wprowadzeniem nowego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie regulaminu postępowania przy rozpatrywaniu odwołań w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego

więc grupami zamawiających, które wymagają szczególnego nadzoru nad poprawnością prowadzonych postępowań oraz wzmożonych działań edukacyjnych.

Wzrastająca liczba odwołań w ciągu ponad 7 lat funkcjonowania systemu odwoławczego wynika z pewnością z faktu, iż w wyniku zmian ustawy coraz szerszy krąg podmiotów jest obowiązany do jej stosowania. Jednak należy zauważyć, że przedsiębiorcy mają coraz większą wiedzę o funkcjonowaniu systemu i częściej sięgają po ten sposób dochodzenia swoich praw. W 2002 roku po raz pierwszy odsetek odwołań uwzględnionych przez zespół arbitrów, a więc takich, gdzie udowodniono zaistnienie nieprawidłowości naruszających interes prawny oferenta jest wyższy niż odsetek odwołań oddalonych. Zespół arbitrów przyznał rację odwołującym się w 51% z rozpatrywanych merytorycznie spraw (w 2001 r. – 43,3%, w 2000 r. 46,5%), a zamawiającym w 49% (odpowiednio w 2001 r. – 56,7%, 2000 r. – 53,5%). Biorąc pod uwagę, że wzrósł udział odwołań w których nie doszło do rozpatrzenia z powodu nie wniesienia wpisu przez odwołującego (z 274 w roku 2001 do 468 w roku 2002) należy stwierdzić, że oferenci w sposób bardziej świadomy sięgają po środki odwoławcze. Przed podjęciem ostatecznej decyzji o korzystaniu z drogi odwoławczej dokonują analizy przepisów ustawy a następnie zastosowania w sposób prawidłowy lub nieprawidłowy jej regulacji w konkretnym postępowaniu.

2. Arbitrzy

Lista arbitrów ustalona zarządzeniem Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 15 stycznia 1996 r. obejmowała na dzień 31 grudnia 2002 r 634 osoby.¹⁸ Prowadzona jest w kolejności alfabetycznej z podziałem na województwa (podział administracyjny przed 1 stycznia 1999 r.), według miejsca zamieszkania arbitrów i uwzględnia również wykształcenie arbitra.

Wśród 649 arbitrów wpisanych na listę najwięcej osób ma wykształcenie prawnicze 190 (co stanowi prawie 30%), następną pod względem liczebności grupę stanowią osoby z wykształceniem w budownictwie – 155 osób i ekonomii – 98 osób.

Pozostałe grupy stanowią nieco ponad 30% ogółu arbitrów. Biorąc pod uwagę wzrastającą liczbę przetargów dotyczących budowy infrastruktury drogowej, kanalizacji i oczyszczalni ścieków postulować należy zwiększenie liczby inżynierów komunikacji i środowiska. Podobnie rosnąca liczba przetargów dotyczących oprogramowania i zakupu sprzętu komputerowego wskazuje na konieczność zwiększenia liczby informatyków wśród arbitrów. Z praktyki wynika, że wśród arbitrów brakuje silniejszej reprezentacji osób posiadających wiedzę w dostawach leków i sprzętu medycznego, architektów oraz bankowców.

W średnio 50% przypadków arbitrzy w 2001 i 2002 roku brali udział w rozprawach, w których przedmiot zamówienia był związany z specjalistycznym wykształceniem arbitra¹⁹.

W grupie arbitrów orzekających najczęściej odsetek spraw, gdzie przedmiot zamówienia jest związany z wykształceniem arbitra maleje, co wskazuje na to, że specjaliści orzekają rzadziej, ale zwykle wyznaczani są do spraw związanych z ich wykształceniem. Jednocześnie aż 25% arbitrów (bez prawników) orzekała w sprawach, z których w żadnej przedmiot zamówienia nie był związany z wykształceniem arbitra.

Zgodnie z ustawą arbiter nie jest reprezentantem żadnego z uczestników postępowania, jak również Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Arbiter powołany przez

¹⁸ Lista ta została opublikowana w Biuletynie Zamówień Publicznych Nr 10 z dnia 29 stycznia 1996 r. i obowiązuje do dnia dzisiejszego

¹⁹ W zestawieniach nie brano pod uwagę osób z wykształceniem prawniczym.

stronę nie może być uważany za jej rzecznika czy też pełnomocnika w sprawie i nie może przyjmować od niej żadnych wskazówek i instrukcji. Powinien on sprawować swoją funkcję z najwyższą starannością i w sposób całkowicie bezstronny a sprawując funkcje orzecznicze powinien być w pełni obiektywny.

Gwarancją bezstronności orzekających arbitrow jest instytucja wyłączenia arbitra²⁰. W 2002 roku zostało złożonych 9 wniosków o wyłączenie (w 2001 r. – 5 wniosków). W dwóch przypadkach wnioskodawcami byli sami arbitrzy wyznaczeni do udziału w rozpatrzeniu odwołania, w pozostałych przypadkach wnioski złożyły strony. Wszystkie wnioski zostały uwzględnione i arbitrzy zostali wyłączeni od udziału w postępowaniu przy rozpatrywaniu odwołania.

Nowelizacja z 26 lipca 2001 roku wprowadziła w art. 92 ust. 3 katalog przypadków, w których następuje skreślenie z listy arbitrow. Skreślenie może nastąpić: na wniosek arbitra, w przypadku utraty praw publicznych, ograniczenia zdolności do czynności prawnych, zrzeczenia się obywatelstwa polskiego, prawomocnego skazania za przestępstwa umyślne, śmierci arbitra, rażącego naruszenia obowiązków arbitra, podjęcia wykonywania zawodu sędziego, prokuratora, asesora sądowego lub prokuratorskiego. Skreślenia dokonuje Prezes UZP w drodze decyzji administracyjnej. Do końca 2002 roku z listy skreślono 18 arbitrow, z czego jednego na własną prośbę, jednego z powodu uchybienia obowiązkowi arbitra a pozostałych z powodu śmierci.

Wśród arbitrow można wyróżnić grupę osób które orzekają bardzo rzadko lub wcale oraz grupę, która bardzo często bierze udział w posiedzeniach Zespołu Arbitrow. Na potrzeby analizy wyróżniono:

- grupę arbitrow, która nie orzekała w danym roku kalendarzowym,
- grupę, w której znaleźli się arbitrzy orzekający incydentalnie tj 1-3 razy w roku,
- grupę, w której znaleźli się arbitrzy orzekający 4-10 razy w roku oraz
- grupę najbardziej aktywnych osób, orzekających ponad 10 razy w roku.

Częstotliwość orzekania przez arbitrow w roku 2001 i 2002

Liczba spraw	Rok 2001		Rok 2002	
	Liczba arbitrow	w %	Liczba arbitrow	w %
0	154	24,3	194	30,6
1 – 3	221	34,8	168	26,5
4 – 10	140	22,0	130	20,5
11 - 49	114	18,0	132	20,8
> 50	5	0,8	10	1,5
Razem	634	100,00	634	100,00

Liczba arbitrow nie orzekających w danym roku lub orzekających incydentalnie utrzymuje się na wysokim poziomie około 60% liczby wszystkich arbitrow. To powoduje, że grupa arbitrow orzekających najczęściej (ponad 10 razy w roku) rozpatruje ponad 60% odwołań (w 2001 roku mogli oni obsadzić 776 pełnych składów zespołów arbitrow na 1202 rozpatrzone odwołania, co stanowi 64%; do końca września 2002 r - 631 składów na 989 spraw, co stanowi 63% spraw).

²⁰ Do wyłączenia stosuje się art. 703 ust. 1 KPC oraz § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie regulaminu postępowania przy rozpatrywaniu odwołań w sprawach o udzielanie zamówień publicznych.

Znacząca liczba arbitrów nie orzekających i orzekających sporadycznie powoduje, że ponad połowa listy ustanowionej w 1996 r jest w praktyce martwa. Z kolei wyraźnie widoczna jest grupa arbitrów, dla których orzekanie w arbitrażu stanowi jedno z podstawowych zajęć – kilka osób zasiada w zespole ponad 50 razy w roku, a rekordziści nawet ponad 80, przy czym zauważyć należy, że osoby te wyznaczone są głównie przez strony postępowania. Jednocześnie powtarzające się odmowy uczestniczenia w rosnącej co roku liczbie spraw i trudności z wyznaczaniem arbitrów wskazują na konieczność gruntownej zmiany listy – wykreślenia osób nie zainteresowanych orzekaniem, nie wyznaczanych przez strony i nowego naboru.

Zauważalna jest tendencja wśród stron do wyznaczania arbitrów z terenu swojego województwa. Zjawisko to występuje częściej wśród zamawiających – w ponad 50% rozpatrywanych spraw zamawiający miał siedzibę na terenie województwa, z którego pochodzi arbiter. U odwołujących odsetek ten jest nieco mniejszy i wynosi niespełna 40%. Zjawisko to należy uznać za niepokojące, świadczy ono o przeświadczeniu wyznaczających arbitrów stron o sprzyjaniu lokalnym organom lub firmom. Z racji lokalnych powiązań może to budzić również uzasadnione obawy o bezstronność w ten sposób wyznaczanych arbitrów.

3. Skarga do sądu

W 2002 roku do sądu okręgowego w Warszawie – właściwego do rozpatrywania skarg w sprawach o zamówienia publiczne wpłynęło 196 skarg, wśród których aż 141 (72%) zostało skierowanych przez oferentów. Proporcja ta dowodzi, że sięgają oni w sposób coraz bardziej świadomy po środki odwoławcze i wykorzystują wszelkie możliwości prawne uzyskania zamówienia. Należy przypuszczać, że liczba skarg byłaby znacznie większa, gdyby jej rozpatrzenie miało charakter wyroku kolejnej instancji w postępowaniu odwoławczym, a wniesienie uniemożliwiłoby podpisanie umowy o udzielenie zamówienia.

Do końca 2002 roku Sąd Okręgowy wydał 71 postanowień i 59 wyroków. W 59 przypadkach odrzucono skargę, głównie z powodu wnoszenia przez uczestników postępowania odwoławczego skarg na wyroki Zespołu Arbitrów w postępowaniach wszczętych przed wejściem w życie art. 92 a. Problem ten w następnych latach funkcjonowania instytucji skargi nie będzie istniał.

Wśród 59 wydanych wyroków Sąd w 49 przypadkach skargę oddalił a tylko w 10 uwzględnił i zmienił zaskarżony wyrok Zespołu Arbitrów. Jednak warto zauważyć, że w kilku przypadkach Sąd nie zmienił wyroku Zespołu Arbitrów, ale zarzucił Zespołowi Arbitrów, że uzasadnienie rozstrzygnięcia jest nieprawidłowe. Mimo stosunkowo niewielkiej liczby uwzględnionych skarg, bezpieczeństwo wydatkowania środków publicznych nakazuje wziąć pod uwagę nieprawidłowości w orzecznictwie zespołu arbitrów. Wprowadzenie przepisu uzależniającego podpisanie umowy od ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego przez sąd powszechny wydaje się całkowicie uzasadnione przynajmniej w przypadku postępowań o największej wartości przedmiotu zamówienia.

Z uwagi na krótki okres funkcjonowania przepisów i niewielką liczbę wyroków Sądu Okręgowego dotyczącą bardzo różnorodnych stanów faktycznych trudno mówić o utrwalonej linii orzeczniczej w zakresie zamówień publicznych. Jednak roczny dorobek sądu pozwala na wyciągnięcie pierwszych wniosków co do funkcjonowania zamówień publicznych w świetle orzecznictwa. Sąd wypowiedział się m.in. w kwestii:

- pojęcia należytej staranności przy szacowaniu przedmiotu zamówienia;
- wymogów formalnych ofert składanych przez konsorcjum;
- niewykonania zamówienia z należytą starannością w kontekście przesłanek wykluczenia wykonawcy z postępowania;
- terminu do wniesienia protestu;

- oferty, której złożenie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji;
- przyjmowania referencji spółki cywilnej składanych przez przedsiębiorcę, który był jej współnikiem;
- określenia momentu wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne;
- statusu prawnego zespołu arbitrow;

W 2002 roku w związku z zapytaniem z Sądu Okręgowego Sąd Najwyższy wydał dwie uchwały w przedmiocie zamówień publicznych, w których uznał, że:

- dopuszczalna jest skarga na wyrok Zespołu Arbitrów przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych wydany na podstawie art. 92 a ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych w związku z § 18 i 20 ustęp 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1999 r. w sprawie regulaminu postępowania przy rozpatrywaniu odwołań w sprawach o udzielenie zamówień publicznych wyłącznie w przedmiocie kosztów postępowania. (*Uchwała SN z dnia 6 listopada 2002 r. Sygn. akt III CZP 68/02*);
- termin płatności ceny może być przyjęty przez podmiot udzielający zamówienia publicznego jako jedno z kryteriów oceny ofert (*Uchwała SN z dnia 18 września 2002 r. Sygn. akt III CZP 52/02*).

VII. Wnioski i rekomendacje

Dalszy rozwój systemu zamówień publicznych wymaga kontynuacji zapoczątkowanych w 2002 roku długofalowych działań zmierzających do eliminacji zjawisk niepożądanych, podniesienia poziomu wiedzy jego uczestników oraz konkurencyjności oferentów. Niezbędne jest również utrwalenie zasad zawartych w prawie europejskim oraz przygotowanie systemu zamówień do funkcjonowania według reguł wspólnego rynku. Szczególne znaczenie dla zapewnienia prawidłowego działania rynku zamówień publicznych będzie miało:

1. Uchwalenie nowej ustawy o zamówieniach publicznych

Integracja z Unią Europejską wymaga wdrożenia do polskiego systemu prawnego wszystkich rozwiązań przewidzianych przez dyrektywy. Jednocześnie efektywne wydatkowanie środków publicznych, w tym środków pochodzących ze wsparcia Wspólnot, będzie możliwe tylko w oparciu o przejrzyste procedury udzielania zamówień, które z jednej strony zapewnią bezpieczeństwo gospodarowania środkami, z drugiej zaś pozwolą na odbiurokratyzowanie postępowań. Dotychczasowy okres funkcjonowania obecnej ustawy o zamówieniach publicznych i wielokrotnie dokonywane nowelizacje sprawiły, że dla osiągnięcia tego zamierzenia niezbędne jest uchwalenie nowego, spójnego i czytelnego aktu prawnego.

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

W wyniku integracji z Unią Europejską polscy oferenci uzyskają dostęp do wspólnotowego rynku zamówień publicznych. Jednocześnie w jej wyniku o zamówienia udzielane w Polsce będą na tych samych prawach co oferenci polscy ubiegać się przedsiębiorcy z innych krajów unijnych. Niezbędne jest więc podjęcie działań zapewniających oferentom dostęp do pełnej informacji o funkcjonowaniu rynków zamówień w krajach członkowskich UE a zamawiającym zdobycie wiedzy o unijnych zasadach prowadzenia postępowań. Obok UZP, odpowiedzialnego za kształtowanie systemu zamówień publicznych, wymaga to udziału wszystkich instytucji oraz organizacji, zwłaszcza samorządu gospodarczego, zaangażowanych w rozwój przedsiębiorczości. Szczególnie istotne będzie upowszechnianie wiedzy o zasadach udzielania zamówień publicznych

poprzez publikacje, szkolenia i doradztwo dla uczestników systemu zamówień, utworzenie dostępnego w sieci internetowej zasobu podstawowych informacji o zasadach udzielania zamówień w krajach UE oraz stworzenie systemu upowszechniania informacji o postępowaniach ogłaszanych przez zamawiających z krajów Unii.

3. Stworzenie systemu edukacji, zapewniającego powszechny dostęp do profesjonalnych szkoleń o zamówieniach publicznych

Dla zapewnienia powszechnego dostępu do systemu profesjonalnych szkoleń z zakresu zamówień publicznych niezbędne jest przygotowanie i upowszechnienie wzorcowych programów szkoleniowych, a także stworzenie mechanizmów pozwalających zamawiającym i oferentom na wybór firmy szkoleniowo – doradczej świadczącej usługi wysokiej jakości. System powinien umożliwiać świadczenie usług zarówno przez firmy komercyjne, jak i wspierane ze środków publicznych instytucje działające nie dla zysku, które będą świadczyć pomoc małym przedsiębiorcom.

4. Wzmocnienie mechanizmów antykorupcyjnych

W celu zapewnienia skuteczniejszej kontroli przestrzegania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych niezbędne jest rozwijanie stałej współpracy pomiędzy organami kontrolnymi Urzędu Zamówień Publicznych z Najwyższą Izbą Kontroli oraz regionalnymi izbami obrachunkowymi, między innymi w celu wymiany informacji a także uzgadniania wspólnej strategii kontroli zamówień publicznych. Niezbędne jest też przygotowanie systemu kontroli uprzedniej, zapobiegającej powstawaniu naruszeń prawa o zamówieniach publicznych i uniemożliwiającego zawieranie umów o zamówienia z naruszeniem prawa, a także poszerzenie zakresu uprawnień kontrolnych Prezesa UZP. Niewłaściwemu stosowaniu prawa powinno również zapobiegać zapewnienie przez Prezesa Urzędu jednolitości stosowania prawa o zamówieniach publicznych

5. Wprowadzenie elektronicznych narzędzi do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego

Zastosowanie nowoczesnych technik pozwala na skrócenie czasu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, łatwiejszą komunikację między stronami postępowania oraz oszczędności finansowe w procesie udzielania zamówień. Wejście w życie przepisów zrównujących w skutkach podpis elektroniczny z jego tradycyjną formą oraz wzrastająca dostępność do narzędzi internetowych umożliwiają wprowadzenie do prawa o zamówieniach publicznych trybu aukcji elektronicznej. Niezbędne jest tworzenie warunków do sukcesywnego wprowadzania kolejnych możliwości korzystania z narzędzi internetowych, przede wszystkim w zakresie przekazywania i publikacji wszystkich ogłoszeń dotyczących zamówień publicznych, w tym także zamieszczanych w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich.

6. Wdrożenie rozwiązań zapewniających szerszy udział przedsiębiorców w rynku zamówień publicznych.

Niezbędne jest konsekwentne realizowanie zapisów programu „Zamówienia publiczne dla przedsiębiorczych” przyjętego przez Prezesa UZP i Ministra Gospodarki. Szczególne znaczenie ma ukształtowanie systemu bezpłatnych usług doradczych dla małych przedsiębiorców ubiegających się o zamówienia publiczne, wspieranie ich przy tworzenia konsorcjów, a także zabezpieczenie środków na poręczenia kredytowe mogące stanowić formę wpłacanego przez nie wadium lub zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Załącznik