

Urząd Zamówień Publicznych

**Sprawozdanie
o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych
w 2000 r.**

Warszawa, maj 2001 r.

Streszczenie

1. W roku 2000 wydano 188 numerów Biuletynu Zamówień Publicznych, w których opublikowane zostały 70.234 ogłoszenia dotyczące zamówień powyżej progu 30.000 EURO.
2. Wśród 70.234 ogłoszeń **32.281 to ogłoszenia** zapraszające do udziału w postępowaniu lub informujące o wszczęciu postępowania, z czego 30.798 (ponad 95%) stanowiły ogłoszenia o zamówieniach udzielanych w trybie przetargu nieograniczonego.
3. Na podstawie ogłoszeń o wyborze oferty można szacować, że w roku 2000 wartość przetargów nieograniczonych ogłoszonych w Biuletynie Zamówień Publicznych wyniosła ponad **23 mld zł**. Dla porównania w roku 1999 wartość ta kształtowała się na poziomie 17,7 mld zł.
4. Średnia wartość przetargu nieograniczonego powyżej progu 30.000 EURO wynosiła ok. 0,781 mln zł.
5. **W ok. 66%** przetargów nieograniczonych ogłoszonych w 2000 roku powyżej progu 30.000 EURO zamawiający dokonywali wyboru oferty najtańszej.
6. Z ogłoszeń o wyborze oferty wynika, że w przetargach powyżej 30.000 EURO opublikowanych w Biuletynie w 2000 roku 79% środków wydano na roboty budowlane, 13% na dostawy oraz 8% na usługi.
7. Średnio w 2000 roku na jeden przetarg, zakończony wyborem oferty, wpływało **5,15 oferty** (w roku 1999 – 5,4). Przy czym w odniesieniu do robót budowlanych średnia wynosiła 5,50; dla dostaw 4,85; dla usług 4,52. Duża liczba ofert wpływających na jeden przetarg oznacza wzrost konkurencji w ubieganiu się podmiotów o zamówienia publiczne.
8. W 2000 roku Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wydał **15.673 decyzje administracyjne**.
9. Liczba odwołań wniesionych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych do końca grudnia 2000 roku wyniosła **1.565**.
10. W 2000 roku Urząd Zamówień Publicznych podjął **460 postępowań kontrolnych** na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o zamówieniach publicznych. Z tego w **28** przypadkach (na 340 kontroli zakończonych) sporządzono zawiadomienia o naruszeniu zasady, formy lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego ustalonych ustawą o zamówieniach publicznych i skierowano do właściwych organów orzekających o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. W **5** przypadkach sporządzono pozwy do sądu o stwierdzenie nieważności umowy w całości lub w części w trybie art. 72 ust. 4 lub art. 76 ust. 3 ustawy o zamówieniach publicznych

Spis treści

I. Wprowadzenie	7
II. Stan prawny	7
III. Rynek zamówień publicznych w Polsce	8
1. Przetargi nieograniczone powyżej progu 30.000 EURO	8
2. Optymalizacja wyborów ekonomicznych.....	10
3. Zamówienia publiczne organizowane przez jednostki samorządowe oraz służbę zdrowia	12
4. Informacja o rynku zamówień publicznych.....	14
5. Struktura instytucjonalna.....	15
6. Decyzje administracyjne w sprawach zamówień publicznych.....	16
6.1. Zasady wydawania decyzji w sprawach zamówień publicznych.....	16
6.2. Sądowa kontrola decyzji administracyjnych wydanych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych	40
IV. Zjawiska patologiczne w zamówieniach publicznych	44
1. Wstęp.....	44
2. Zjawiska systemowe	45
3. Naruszanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych	54
V. Kontrola udzielania zamówień publicznych	58
VI. Upowszechnianie doświadczeń	61

Załączniki:

- Nr 1:** Odsetek liczby przetargów opublikowanych w BZP w 2000 roku w ujęciu terytorialnym
- Nr 2:** Struktura przetargów według wartości zamówienia na podstawie ogłoszeń o wyborze oferty opublikowanych w BZP
- Nr 3:** Różnice pomiędzy maksymalną a minimalną ceną oferty dla poszczególnych rodzajów zamówień na podstawie ogłoszeń o wyborze oferty opublikowanych w BZP w 2000 roku
- Nr 4:** Wykaz największych pod względem wartości przetargów rozstrzygniętych i ogłoszonych w BZP w 2000 roku
- Nr 5:** Liczba przetargów w podziale na przedmiot zamówienia w poszczególnych miesiącach 2000 roku
- Nr 6:** Liczba przetargów, w których wybrano ofertę o cenie będącej procentem ceny minimalnej na podstawie ogłoszeń o wyborze oferty opublikowanych w BZP w 2000 roku
- Nr 7:** Procentowy rozkład liczby złożonych ofert na podstawie ogłoszeń o wyborze oferty opublikowanych w BZP
- Nr 8:** Zależność pomiędzy czasem składania ofert a liczbą złożonych ofert na podstawie ogłoszeń o wyborze oferty opublikowanych w BZP
- Nr 9:** Porównanie liczby opublikowanych w BZP ogłoszeń w latach 1997 – 2000
- Nr 10:** Struktura ogłoszeń opublikowanych w BZP w 2000 roku
- Nr 11:** Liczba i struktura wydanych w 2000 roku przez Prezesa UZP decyzji administracyjnych
- Nr 12:** Liczba wydanych decyzji w 2000 r. w rozbiciu na przedmiot zamówienia
- Nr 13:** Liczba wydanych decyzji w 2000 r. dla jednostek samorządu terytorialnego
- Nr 14:** Liczba wydanych decyzji w 2000 r. dla jednostek służby zdrowia

I. Wprowadzenie

Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych obejmuje okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2000 r. i zostało przygotowane na podstawie:

- bazy danych Urzędu Zamówień Publicznych utworzonej na podstawie informacji opublikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych,
- dokumentów zgromadzonych w Urzędzie dotyczących wydawania decyzji administracyjnych,
- dokumentów zgromadzonych w trakcie realizacji pozostałych zadań ustawowych,
- innych dokumentów, raportów i analiz poświęconych problematyce zamówień publicznych, będących w dyspozycji Urzędu Zamówień Publicznych.

II. Stan prawny

Tekst jednolity ustawy o zamówieniach publicznych został opublikowany obwieszczeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 lipca 1998 r. w Dz. U. Nr 119, poz. 773.

Dnia 9 kwietnia 1999 r. ustawą o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 45, poz. 437) znowelizowano i dostosowano ustawę do przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późniejszymi zmianami) oraz do wymogów Konstytucji.

W dniu 23 lutego 2000 r. weszła w życie ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 136), w której – w art. 32 – dokonano nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych poprzez zastąpienie:

- 1) w art. 6 pkt 4 ustawy wyrazów “w prawie budżetowym” wyrazami “w przepisach o finansach publicznych”,
- 2) w art. 22 ust. 5 ustawy wyrazów “ustawy z dnia 22 marca 1991 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych ...” wyrazami “ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi ...”.

W dniu 15 grudnia 2000 r. weszła w życie ustawa z dnia 26 października 2000 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych regulująca kwestie utworzenia środków specjalnych Urzędu Zamówień Publicznych (Dz. U. Nr 110, poz. 1167).

Zgodnie z przepisami nowelizacji środki specjalne tworzy się z:

1. wpisów i opłat uiszczonych przez odwołujących się,
2. wpłat uczestników postępowania odwoławczego z tytułu kosztów postępowania orzeczonych przez zespoły arbitrów rozpatrujące wniesione odwołania,
3. wpływów z publikacji z zakresu zamówień publicznych, wydawanych przez Urząd Zamówień Publicznych,
4. odsetek od środków, o których mowa w pkt 1-3.

Środki te przeznaczone są na finansowanie wynagrodzenia arbitrów, zwrotu wydatków należnych arbitrom, wydatków Urzędu Zamówień Publicznych związanych z postępowaniami odwoławczymi, zwrotu wpisu, wydatków związanych z wydawaniem przez Urząd Zamówień Publicznych publikacji dotyczących zamówień publicznych.

Natomiast w Dzienniku Ustaw Nr 93, poz. 1027 z dnia 3 listopada 2000 r., opublikowana została ustawa z dnia 9 września 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks

karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy – Prawo bankowe.

Zmiany dotyczące ustawy o zamówieniach publicznych zawarte zostały w art. 4 wskazanej powyżej ustawy, która weszła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia czyli z dniem 4 lutego 2001 r.

Zmiany te dotyczą art. 19 ust. 1 ustawy w zakresie:

- w pkt 4 po wyrazach “zamówienia publicznego” dodaje się przecinek oraz wyrazy “przestępstwo przekupstwa”;
- w pkt 5 po wyrazach “zamówienia publicznego” dodaje się przecinek oraz wyrazy “przestępstwo przekupstwa” oraz kropkę zastępuje się przecinkiem;
- po pkt 5 dodaje się pkt 6 w brzmieniu:
“6) przedsiębiorców, na których w ciągu ostatnich trzech lat została nałożona kara pieniężna, o której mowa w przepisach o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, za czyn nieuczciwej konkurencji polegający na przekupstwie osoby pełniącej funkcję publiczną”.

III. Rynek zamówień publicznych w Polsce

1. Przetargi nieograniczone powyżej progu 30.000 EURO

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy przetarg nieograniczony jest podstawowym trybem udzielania zamówień publicznych.

W przedziale zamówień o wartości szacunkowej powyżej progu 30.000 EURO w 2000 roku opublikowanych zostało 30.798 ogłoszeń o przetargach nieograniczonych (w 1999 r. opublikowanych zostało 23.917 ogłoszeń).

Najwięcej przetargów zostało przeprowadzonych w województwach o dużym potencjale gospodarczym i społecznym, np.: mazowieckim, śląskim, wielkopolskim, dolnośląskim. Najmniej przetargów ogłoszono w województwach: podlaskim, świętokrzyskim, opolskim, lubuskim. **(zał. nr 1).**

W 2000 roku w Biuletynie Zamówień Publicznych opublikowano 37.584 ogłoszenia o wyniku przetargu (w 1999 r. – 29.640). Z tego w ok. 21% ogłoszeń podawano, iż przetarg został unieważniony. Z pozostałej części ogłoszeń w ok. 22.210 (ponad 74%) ogłoszeniach zamawiający podawali cenę całkowitą oferty wybranej.

W pozostałych przypadkach wskazywano:

- ceny jednostkowe np. za sztuki lub jednostki miary (dotyczy to głównie zamówień na dostawy lekarstw, środków czystości czy opału i paliwa lub usługi związane z utrzymaniem dróg i czystości),
- ceny w walucie obcej,
- ceny w postaci odsetek np. przy udzielaniu kredytów i obsłudze bankowej,
- inne.

Z analizy ogłoszeń w których publikowano cenę całkowitą zamówienia wynika, że średnia wartość przetargu nieograniczonego powyżej progu 30.000 EURO w 2000 roku wynosiła ok. 0,781 mln zł, przy średniej w roku 1999 r. – ok. 0,750 mln zł, zaś w roku 1998 r. – ok. 0,69 mln zł.

Na podstawie średniej wartości kontraktu oraz liczby ogłoszeń o wyborze oferty można szacować, że ogólna wartość przetargów powyżej progu 30.000 EURO ogłoszonych w Biuletynie w 2000 roku kształtowała się na poziomie ponad 23 mld zł. Dla porównania wartość ta w 1999 roku wynosiła ok. 17,7 mld zł.

Największy odsetek postępowań stanowiły przetargi nieograniczone, których wartość nie przekraczała 400.000 zł – ok. 66%, podobnie jak w roku 1999 r. (**zał. nr 2**). Natomiast odsetek zamówień przekraczających wartość 1.000.000 zł wynosił ok. 14% (w 1999 roku także ok. 14%).

Biorąc pod uwagę informacje opublikowane w ogłoszeniach o wyborze oferty można ustalić, iż poziom cen poszczególnych ofert był wyrównany w przypadku przetargów na dostawy i roboty budowlane, a zdecydowanie zróżnicowany w przetargach na usługi.

W około 51% przypadków zamówień na roboty budowlane oraz w ok. 57% dostaw różnica między ceną minimalną a maksymalną wahała się w granicach do 30%. W ok. 15% przypadków zamówień na usługi różnice te sięgały 200%. (**zał. nr 3**).

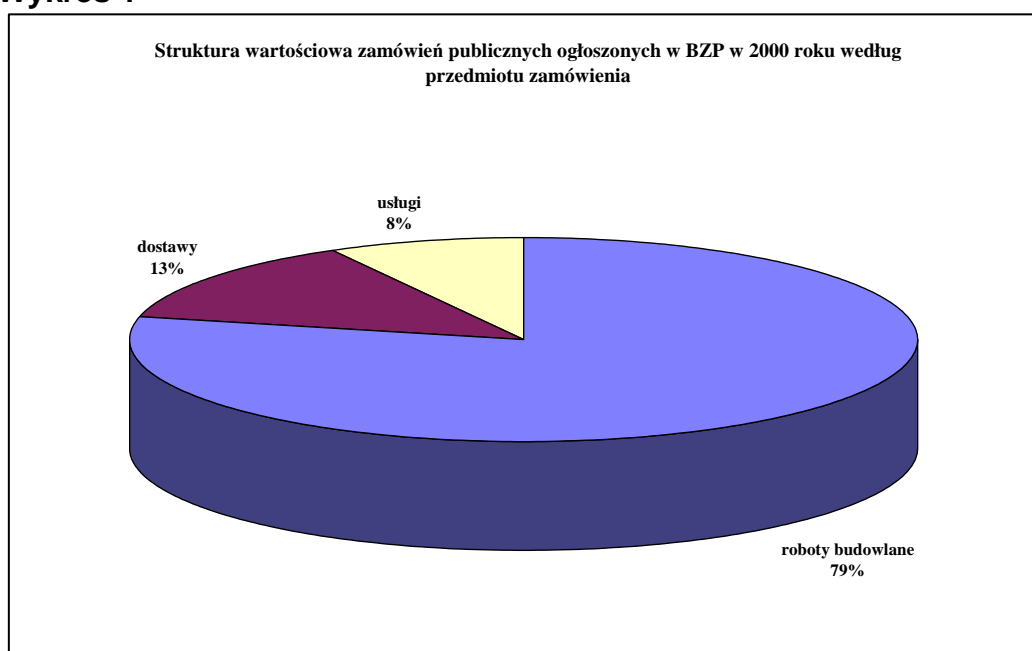
Największym przetargiem rozstrzygniętym w 2000 r. był przetarg na "projekt, produkcję, dostawę niezbędnego wyposażenia, budowę, montaż na miejscu budowy, rozruch i przekazanie w ramach realizacji "pod klucz" dwóch instalacji odsiarczania spalin" dla Elektrowni Bełchatów, gdzie wartość oferty wybranej wyniosła 205.520.000,00 zł (**zał. nr 4**). Dla porównania w roku 1999 największym przetargiem rozstrzygniętym był przetarg na dostawę bloku ciepłowniczego dla Elektrociepłowni Tychy S.A., gdzie wartość oferty wybranej wyniosła 260.927.550,00 zł.

W 2000 roku ze względu na przedmiot zamówienia ok. 55% przetargów nieograniczonych ogłoszonych w Biuletynie Zamówień Publicznych dotyczyło robót budowlanych (w 1999 roku – 59%), dostawy stanowiły ok. 25% (23%), a usługi 20% (18%)

Liczbę przetargów w podziale na przedmiot zamówienia w poszczególnych miesiącach 2000 roku przedstawia **zał. nr 5**.

Z analizy ogłoszeń o wyborze oferty opublikowanych w Biuletynie w 2000 r. wynika, że w trybie przetargu nieograniczonego w procedurach powyżej 30.000 EURO 79% środków przeznaczono na roboty budowlane (w 1999 roku – 79%), 13% – na dostawy (15%), a 8% – na usługi (6%) (**Wykres nr 1**).

Wykres 1



2. Optymalizacja wyborów ekonomicznych

O efektach ekonomicznych stosowania procedur ustawowych można wnioskować na podstawie cen ofert najkorzystniejszych, wybranych w wyniku postępowań przetargowych powyżej progu 30.000 EURO.

Na podstawie ogółu wyborów ofert opublikowanych w Biuletynie w 2000 r., dotyczących zamówień udzielanych w trybie przetargu nieograniczonego powyżej progu 30.000 EURO można stwierdzić, że w ok. 66% (w 1999 roku – 65%) przypadków zamawiający wybierali oferty najtańsze (**zał. nr 6**). Jednocześnie w prawie 20% (19%) przypadków wybierano oferty, których cena była wyższa od oferty najtańszej o nie więcej niż 10%.

Wynika z tego, że oferent aby wygrać przetarg powinien złożyć ofertę najtańszą lub niewiele droższą od najtańszej.

Do najczęściej stosowanych kryteriów oceny ofert, oprócz ceny, należały: doświadczenie i przygotowanie fachowe (techniczne) oferenta (występuje w ok. 48% postępowań przetargowych), wiarygodność ekonomiczna oferenta (w ok. 34%), termin wykonania zamówienia, warunki gwarancji i serwisu, warunki płatności (po ok. 19%), ocena techniczna (ok. 17%).

Średnio w jednym przetargu, zakończonym wyborem oferenta, wpływało 5,15 oferty (w 1999 r. – 5,4; w 1998 r. – 4,78; w 1997 r. – 4,16 a w roku 1996 – 3,64).

W odniesieniu do robót budowlanych średnia ta wynosiła 5,50 (w 1999 r. - 5,40; w 1998 roku – 4,47; w 1997 roku – 3,87 a w 1996 roku – 3,13). W odniesieniu do usług średnia wynosiła – 4,52 (w 1999 r. – 5,34 w 1998 r. – 4,6; w 1997 roku – 3,7; w 1996 roku – 3,01) a w odniesieniu do dostaw 4,85 (w 1999 roku – 5,57; w 1998 roku – 5,32; w 1997 – 4,91; w 1996 roku – 4,78).

Z danych o wyborach ofert wynika także, że w ok. 29% przypadków dla robót budowlanych oraz w ok. 19% dla dostaw składano 7 i więcej ofert (**zał. nr 7**).

Utrzymywanie się średniej liczby ofert napływających na jeden ogłoszony przetarg na tym poziomie świadczy zarówno o dużym zainteresowaniu ubieganiem się o otrzymanie zamówienia publicznego, jak i o szerokim dostępie potencjalnych oferentów do informacji na temat udzielanych zamówień publicznych.

W ok. 62% przetargów (w 1999 roku – 63%) nie odrzucono żadnej oferty. Natomiast w ok. 11% postępowań odrzucono 3 lub więcej ofert (11% przypadków w 1999 r.).

Wskaźniki powyższe mogą świadczyć o dosyć dobrym przygotowaniu merytorycznym oferentów przystępujących do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, ale także o utrzymywaniu się na stałym poziomie odsetka podmiotów, które mają kłopoty ze stosowaniem przepisów ustawy.

Zamawiający – jeżeli zostanie spełniona jedna z przesłanek zawartych w art. 38 ust. 3 ustawy – może sam wyznaczyć termin składania ofert krótszy niż określony w art. 38 ust. 2.

Na podstawie ogłoszeń o przetargach można ustalić, iż w ok. 28% (w 1999 r. – 32%) postępowań przetargowych zamawiający samodzielnie skracali termin składania ofert.

Co charakterystyczne, skrócenie ustawowego terminu składania ofert (ok. 27% ogólnej liczby decyzji administracyjnych Prezesa w 2000 roku), zarówno w roku 2000, jak i w 1999 roku nie miało większego wpływu na liczbę składanych ofert w postępowaniach przetargowych (**zał. nr 8**).

W 2000 roku w ok. 21% (w 1999 r. – także 21%) przypadków przetargi zostały unieważnione.

Wśród ogółu unieważnionych przetargów, ok. 74% to przypadki, gdy przyczyną unieważnienia było wpłynięcie mniej niż dwóch ofert nie podlegających odrzuceniu (art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy). W 1999 r. odsetek ten wynosił 70%.

Oferenci składając oferty powinni zwracać szczególną uwagę na wszystkie wymagania formalne nawet te, które wydają się mało istotne, ponieważ może to mieć decydujący wpływ na szansę wygrania przetargu.

Z kolei ok. 11% (w 1999 r. – 14%) unieważnień dotyczyło postępowań przetargowych, w których wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania lub realizacja zamówienia nie leżała w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć (art. 27b ust. 1 pkt 3).

W prawie 9% (w 1999 r. – 10% ogółu unieważnień) przypadków przetargi unieważniono z powodu wyższej ceny oferty najkorzystniejszej od kwoty, którą zamawiający przeznaczył na finansowanie zamówienia (art. 27b ust. 1 pkt 2).

Pozostałe 6% dotyczy przypadków, gdy przetarg unieważniono z winy zamawiającego, który nie dopełnił obowiązku zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie, określił przedmiot zamówienia w sposób niezgodny z zasadami określonymi w ustawie lub postępowanie obarczone było wadą uniemożliwiającą zawarcie ważnej umowy (art. 27b ust. 1 pkt 4). W 1999 r. odsetek unieważnień z tego powodu wynosił także ok. 6%.

Zgodnie z przepisami ustawy, zamawiający w przetargach są zobowiązani żądać wadium w wysokości 1% – 5% szacunkowej wartości zamówienia. Stosunek wadium do ceny oferty wybranej¹ dla robót budowlanych wynosił 3,78%, dla dostaw 3,79%, dla usług 3,46%.

Natomiast średni poziom relacji wadium do ceny najkorzystniejszej oferty kształtował się na poziomie 3,75% (w 1999 roku – 3,54%) (**Tablica 1**).

¹ Urząd Zamówień Publicznych nie dysponuje informacjami o wartościach szacunkowych zamówień publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Tablica 1. Średni poziom relacji wadium do ceny najkorzystniejszej oferty

Rok 1999		Rok 2000	
rodzaj	wadium / cena oferty	rodzaj	wadium / cena oferty
budowlane	3,54%	budowlane	3,78%
dostawy	3,63%	dostawy	3,79%
usługi	3,36%	usługi	3,46%
ogółem	3,54%	ogółem	3,75%

W ponad 74% (w roku 1999 – ok. 76%) przetargów zakończonych wyborem oferty, wadium mieściło się w przedziale 1% – 5% ceny oferty najkorzystniejszej. W ok. 24% (ok. 21%) przypadków wartość wadium przekraczała górną granicę 5% ceny oferty najkorzystniejszej, natomiast w ok. 2% (3%) przypadków wartość ta kształtowała się poniżej 1% ceny oferty wybranej.

Przyjmując założenie, że zamawiający ustalali wysokość wadium w ramach przedziału ustawowego 1% – 5% można wnioskować, że odpowiednio w 24% przypadków zamawiający uzyskiwali ceny ofert najkorzystniejszych niższe od szacowanych (oszczędzali środki publiczne), a tylko w 2% wyższe.

3. Zamówienia publiczne organizowane przez jednostki samorządowe oraz służbę zdrowia

Analiza dotyczy ogłoszeń o przetargach oraz ogłoszeń o wyborze oferty opublikowanych w 2000 roku w Biuletynie Zamówień Publicznych gdzie zamawiającym były jednostki samorządu terytorialnego (powiaty, gminy, miasta, jednostki komunalne itp.) oraz jednostki służby zdrowia (ZOZ, szpitale itp.).

W 2000 roku w Biuletynie Zamówień Publicznych ok. 15.490 (ponad 48% ogółu) ogłoszeń zapraszających do udziału w przetargu zamieściły jednostki samorządowe natomiast ok. 4.780 (ok. 15% ogółu) ogłoszeń dotyczyło zamówień organizowanych przez służbę zdrowia. W przypadku ogłoszeń o wyborze oferty ok. 40% (ok. 15.200) ogółu ogłoszeń zamieściły jednostki samorządowe natomiast ok. 25% (ok. 9.240) służba zdrowia.

Średnia wartość kontraktu zarówno w przypadku zamówień samorządu jak i służby zdrowia była niższa od wartości średniej z ogółu ogłoszeń o wyborze oferty, i tak w przypadku samorządu wynosiła ok. 0,729 mln zł natomiast w przypadku służby zdrowia jedynie ok. 0,376 mln zł.

Tak niską średnią w przypadku służby zdrowia potwierdza liczba ogłoszeń w poszczególnych przedziałach wartości. I tak w przypadku ogółu ogłoszeń o wyborze oferty ok. 66% stanowiły zamówienia o wartości do 400.000 zł natomiast w przypadku służby zdrowia odsetek ten wynosił ok. 77%.

Jedynie ok. 7% zamówień dotyczyło wartości powyżej 1.000.000 zł.

Okazuje się więc, że w tym sektorze zdecydowanie najwięcej udziela się zamówień o stosunkowo niskich wartościach.

W przypadku jednostek samorządowych odsetek zamówień do 400.000 zł jest taki sam jak ogółu (ok. 66%), podobnie jeżeli chodzi o odsetek zamówień powyżej 1.000.000 zł (14%).

Jeżeli chodzi o strukturę przetargów ze względu na przedmiot zamówienia to w obydwu przypadkach odbiegała ona od struktury ogólnej.

W sektorze samorządowym ok. 73% zamówień ogłaszanych w BZP dotyczyło robót budowlanych i pochłonęły one aż 88% środków. Na dostawy samorząd przeznaczył 4% środków przy 8% udziale liczby ogłoszeń a na usługi 8% środków przy 19% udziale liczby ogłoszeń.

W służbie zdrowia 73% ogłaszanych w BZP zamówień to zamówienia na dostawy, na które sektor ten przeznaczył ok. 69% ogółu środków wydatkowanych w przetargach. Usługi stanowiły 17% zamówień a wydano na nie 10% środków natomiast na roboty budowlane wydano 21% środków przy 10% udziale w liczbie przetargów.

Jak widać samorząd inwestował głównie w roboty budowlane natomiast służba zdrowia w dostawy przy jednoczesnym udzielaniu niewielu – ale o dużej wartości – zamówień na roboty budowlane.

O ile jednostki samorządowe częściej niż ogół wybierały oferty najtańsze – ponad 69%, o tyle w służbie zdrowia jedynie w ok. 59% przypadków wybrane oferty były najtańszymi ze złożonych w danym przetargu.

W przetargach organizowanych przez jednostki samorządu średnia liczba ofert wpływających na jeden przetarg była wyższa niż w przypadku ogółu przetargów i wynosiła ok. 5,24 ofert. Jeżeli zaś chodzi o służbę zdrowia to na przetarg zakończony wyborem wpływało 4,91 ofert.

W przypadku odsetka ofert odrzuconych samorząd nie różnił się od ogółu natomiast w przypadku służby zdrowia nie odrzucono żadnej oferty w ok. 69% przetargów a odrzucono 3 i więcej ofert jedynie w 6% przetargów.

Jednostki samorządu terytorialnego częściej niż ogół korzystały z możliwości skrócenia terminu składania ofert – w 33% przypadków termin ten był krótszy niż określony w art. 38 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych. Natomiast, jak wynika z ogłoszeń o przetargach, służba zdrowia w 17% zamówień skorzystała z takiej możliwości.

W 2000 roku w ok. 21% przypadków przetargi zostały unieważnione, natomiast w przetargach organizowanych przez samorząd odsetek ten wynosił 15% a przez służbę zdrowia 28%. Okazuje się więc, że o ile samorząd rzadziej unieważniał postępowania o tyle jednostki służby zdrowia robiły to częściej niż ogół zamawiających.

Jeżeli chodzi o przyczyny unieważnień to w obydwu przypadkach odsetek unieważnień był zbliżony do struktury ogólnej.

Obydwa porównywane sektory miały wyższy wskaźnik stosunku wadium do ceny oferty wybranej. W przypadku przetargów organizowanych przez jednostki samorządowe wskaźnik ten wynosił 3,77% natomiast w przypadku zamówień udziela-

nych przez służbę zdrowia – 3,98%. W przypadku służby zdrowia odsetek przetargów gdzie wskaźnik ten był wyższy niż 5% wynosił ponad 29%. Można więc przyjąć, że w ponad 29% przypadków cena oferty wybranej była niższa od wartości szacowanej danego zamówienia.

4. Informacja o rynku zamówień publicznych

Zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania rynku zamówień publicznych ma zapewnienie przedsiębiorcom powszechnego dostępu do informacji o wszczynanych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych.

Zgodnie z art. 14a ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych ogłoszenia przewidziane w ustawie publikuje się w Biuletynie Zamówień Publicznych, który jest wydawany przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

W Biuletynie zamieszczane są:

- ogłoszenia o zamówieniach powyżej progu 30.000 EURO dotyczących przetargów nieograniczonych, ograniczonych, dwustopniowych, wstępnych kwalifikacji,
- informacje o negocjacjach z zachowaniem konkurencji i zapytaniach o cenę powyżej progu 200.000 EURO,
- ogłoszenia o wyniku postępowania.

Zamawiający nie płać za publikowanie ogłoszeń w Biuletynie.

W 2000 roku ukazało się 188 numerów Biuletynu Zamówień Publicznych, w których opublikowano 70.234 ogłoszeń

Graficzne przedstawienie narastającej liczby publikowanych ogłoszeń w poszczególnych latach przedstawia **zał. nr 9**, natomiast liczbę ogłoszeń w poszczególnych miesiącach 2000 roku w rozbiciu na rodzaje i tryby przedstawia **zał. nr 10**.

Na początku listopada 1997 r. roku uruchomiono serwer internetowy o adresie **www.uzp.gov.pl**, zlokalizowany w siedzibie UZP.²

W serwisie Urzędu Zamówień Publicznych znajdują się:

- Biuletyny Zamówień Publicznych – zarówno aktualne jak i z lat ubiegłych (są one dostępne całkowicie bezpłatnie),
- baza danych firm, które wygrały przetargi,
- akty prawne związane z zamówieniami publicznymi (zarówno polskie jak i zagraniczne),
- publikacje Urzędu Zamówień Publicznych,
- bibliografia wydawnictw dotyczących tematyki zamówień publicznych,
- lista arbitrów,
- informacje związane z systemem zamówień publicznych,
- lista innych adresów internetowych poświęconych zamówieniom publicznym.

Interesującą ofertą serwisu internetowego Urzędu jest możliwość korzystania z elektronicznych wersji obowiązujących formularzy przeznaczonych do nadsyłania ogłoszeń do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych.

² Od 1995 r. Biuletyn Zamówień Publicznych był dostępny na stronach internetowych Urzędu Rady Ministrów.

Serwis posiada także wersję angielską oraz możliwość korzystania z poczty elektronicznej, dzięki czemu można wygodnie i szybko przesłać dowolną korespondencję adresowaną do Prezesa UZP jak i do poszczególnych departamentów Urzędu.

W badanym okresie średnio odnotowywano ponad 75.500 zapytań dziennie, natomiast rekordowa liczba przypadła w lipcu, kiedy to strony internetowe UZP odwiedziło 2.919.012 razy czyli średnio ponad 94.100 razy dziennie oraz w czerwcu – 2.876.138 razy (średnio dziennie prawie 96.000).

Od początku istnienia serwisu największym zainteresowaniem cieszą się strony związane z wydawanymi Biuletynami, na których korzystający mogli szybko przeglądać ostatnie ogłoszenia. Duży ruch odnotowuje się na stronie z nowościami, w szczególności chętnie przeglądano comiesięczne Informatory Urzędu Zamówień Publicznych. Dalej przeglądano bazę firm, które wygrały postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Dużym zainteresowaniem cieszyły się także strony, na których umieszczono akty prawne związane ze sferą zamówień publicznych, listę arbitrów czy wreszcie spis literatury poświęconej tematyce zamówień publicznych.

Wchodząca od 1 stycznia 1999 roku w życie nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego nakłada obowiązek akceptowania przez organ administracji państwowej wszelkich podań nadesłanych w formie elektronicznej (art. 63 § 1 k.p.a.).

Aby uczynić zadość temu wymaganiu, a także dla ułatwienia pracy zamawiającym, Urząd Zamówień Publicznych w dniu 9 marca 1999 roku wprowadził możliwość przesyłania ogłoszeń do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych przez Internet.

Dla zapewnienia możliwości autoryzacji ("podpisania") nadsyłanego ogłoszenia Urząd wprowadził zasadę opatrywania ogłoszenia specjalnym, unikalnym, poufnym kodem przydzielonym każdemu zainteresowanemu zamawiającemu. Ma to zapewnić, że publikowane ogłoszenie rzeczywiście pochodzi od widniejącego w nim Zamawiającego.

Ogłoszenie, jeśli jest poprawne i kompletne, ukazuje się w druku nie później niż na czwarty dzień roboczy od wpłynięcia.

Więcej informacji, w tym możliwość skopiowania programu oraz jego opis można znaleźć w serwisie internetowym Urzędu Zamówień Publicznych pod adresem **www.uzp.gov.pl**.

W roku 2000 z elektronicznej formy przesyłania ogłoszeń (zarówno PEAR jak i Internet) skorzystano w ok. 11.400 przypadkach (stanowi to ponad 16% ogółu ogłoszeń opublikowanych w BZP w 2000 roku).

Można zauważyć coraz większe zainteresowanie tą formą przekazu. O ile w roku 1999 średnio odsetek ogłoszeń przesłanych pocztą elektroniczną wynosił ok. 7% to w 2000 roku odsetek ten wahał się od 13% do 17%.

5. Struktura instytucjonalna

Centralnym organem administracji rządowej – jak wynika z art. 8 ustawy - właściwym w sprawach zamówień publicznych jest Prezes Urzędu, realizujący zadania o charakterze prawnym i organizacyjnym.

Zadania te, określone w przepisach ustawy o zamówieniach publicznych, Prezes UZP wykonuje przy pomocy Urzędu Zamówień Publicznych, w skład którego wchodzi: Departament Prawny, Departament Biuletynu Zamówień Publicznych, Departament Kontroli, Analiz i Szkoleń, Departament Integracji Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej oraz Biuro Organizacyjno – Finansowe.

Do pierwszej grupy zadań należy przede wszystkim:

- przygotowywanie projektów aktów prawnych,
- opiniowanie projektów aktów prawnych w ramach uzgodnień międzyresortowych,
- wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach: odstąpienia od trybu przetargu nieograniczonego w przypadku zamówień, których wartość przekracza 200.000 EURO (po nowelizacji dla zamówień z wolnej ręki już od 20.000 EURO), skrócenia terminów składania ofert, odstąpienia od obowiązku wnoszenia wadium, wyrażenia zgody na przygotowanie oferty w języku powszechnie używanym w handlu międzynarodowym, odstąpienie od obowiązku publikacji w dzienniku UE, zawarcie umowy przed ostatecznym rozpatrzeniem protestu, preferencji krajowych,
- wykonywanie uprawnień kontrolnych na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy.

Do drugiej grupy należało:

- zapewnienie warunków organizacyjnych funkcjonowania arbitrażu,
- wydawanie Biuletynu Zamówień Publicznych w formie papierowej i elektronicznej,
- prowadzenie współpracy międzynarodowej w zakresie zamówień publicznych.

Ilość spraw realizowanych przez Urząd Zamówień Publicznych od 1995 r. systematycznie wzrasta.

Skalę obciążenia Urzędu Zamówień Publicznych obrazują przykładowe dane:

- liczba wydanych decyzji administracyjnych wzrosła z 2.800 w 1995 r. do 7.100 w roku 1996 oraz do ponad 8.700 w roku 1997, poprzez 12.809 w 1998 roku do 14.256 w roku 1999 oraz do 15.673 w 2000 r.;
- liczba wpływających odwołań – z 348 w 1995 r. poprzez 837 w roku 1996 do 1.005 w 1997 r., 1.195 w 1998 r., 1.327 w roku 1999 oraz 1.565 w 2000 r.;
- liczba opublikowanych ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych – z 11.958 w 1995 r. poprzez 34.136 w 1996 r. i 44.657 w 1997 r. oraz 53.147 w 1998 r., 55.262 w roku 1999 oraz 70.234 w 2000 roku;
- liczba wszczętych przez Prezesa UZP postępowań kontrolnych: w roku 1998 – 292, w roku 1999 – 515 natomiast w roku 2000 – 460;
- liczba przygotowanych i wydanych (od początku działalności) przez Urząd publikacji książkowych – 22;
- ogólna liczba wpływających pism wzrosła z 45.856 w roku 1996 do 56.774 w roku 1997, 76.229 w 1998 r., 83.391 w roku 1999 oraz 100.064 w 2000 r.

6. Decyzje administracyjne w sprawach zamówień publicznych

6.1 Zasady wydawania decyzji w sprawach zamówień publicznych

W roku 2000 Prezes UZP wydał 15.673 decyzje administracyjne w sprawach zamówień publicznych (zał. 11) – dla porównania w roku 1999 Prezes wydał 14.256 decyzji a w 1998 – 12.809. Z ogółu wydanych w 2000 r. decyzji – 12.308 stanowiły decyzje pozytywne, tj. 79%, zaś 3.365 to decyzje odmowne, tj. 21%.

6.1.1. Zatwierdzanie trybu innego niż przetarg nieograniczony

Najwięcej decyzji dotyczyło wniosków o zatwierdzenie trybu innego niż przetarg nieograniczony. W tej sprawie wydano 7.971 decyzji (51% ogółu decyzji), z czego 79% pozytywnych (w roku 1999 r. – 6.874; 48% ogółu decyzji).

a) przetarg dwustopniowy

Przesłanki do zastosowania przetargu dwustopniowego zostały określone w art. 54 ustawy.

Po pierwsze przetarg dwustopniowy można zastosować, w sytuacji gdy nie można z góry określić szczegółowych cech technicznych i jakościowych zamawianych dostaw, usług lub robót budowlanych. Powołując się na art. 54 pkt 1, zdaniem Urzędu, niezbędne jest wykazanie, iż nie można z góry określić szczegółowych cech technicznych i jakościowych zamawianych dostaw, usług lub robót budowlanych. Liczba wydanych decyzji pozytywnych w tym zakresie świadczy o tym, że stosowanie tej przesłanki nie nastęrcza zamawiającym większych trudności.

Po drugie przetarg dwustopniowy można zastosować, w sytuacji gdy z powodu specjalistycznego charakteru dostaw, usług lub robót budowlanych konieczne są negocjacje z wykonawcami. Powołując się na przesłankę z art. 54 pkt 2, zdaniem Urzędu, wymagane jest uzasadnienie specjalistycznego charakteru przedmiotu zamówienia w związku z którym konieczne jest przeprowadzenie negocjacji z oferentami w celu właściwego określenia potrzeb i możliwości zamawiającego. W większości przesyłanych wniosków do Urzędu uzasadnienie takie się znajduje, o czym świadczy również liczba wydanych decyzji pozytywnych.

Po trzecie przetarg dwustopniowy można zastosować w sytuacji, gdy przedmiotem zamówienia jest przeprowadzenie badań, eksperymentu, sporządzenie opinii naukowej albo świadczenie innych wyspecjalizowanych usług. W związku z problemem w interpretacji tej przesłanki, Urząd zwrócił się o opinie m.in. do PAN, o przedstawienie definicji opinii naukowej oraz badań naukowych. Uzyskany materiał w znacznej mierze przyczynił się do usprawnienia pracy Urzędu podczas rozpatrywania wniosków powołujących się na ww. przesłankę.

Po czwarte przetarg dwustopniowy można zastosować w sytuacji, kiedy przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych. Przesłankę z art. 54 pkt 4, zdaniem Urzędu, można zastosować tylko wtedy kiedy przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie (wykonanie dokumentacji i kosztorysów) i wykonanie robót budowlanych. Zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych musi być przedmiotem zamówienia w jednym postępowaniu przetargowym, nie można go dzielić na części. Jak wskazuje statystyka większość wniosków w przedmiotowym zakresie została rozpatrzona pozytywnie.

Najwięcej wniosków wpływających do Urzędu dotyczących zatwierdzenia trybu przetargu dwustopniowego zawierało wskazanie na przesłankę zawartą w art. 54 pkt 4 ustawy. W kilku przypadkach Prezes Urzędu Zamówień Publicznych odmówił wyrażenia zgody na zatwierdzenie trybu przetargu dwustopniowego, bowiem wnio-

ski, w których powoływano się na przedmiotową przesłankę dotyczyły zamiast zaprojektowania robót budowlanych jedynie ich przeprojektowanie. Prezes odmawia także zatwierdzenia trybu przetargu dwustopniowego, jeżeli wnioskodawca powołuje się we wniosku na art. 54 pkt 4 ustawy, a przedmiotem zamówienia nie są roboty budowlane.

Zaledwie po kilkanaście wniosków wpłynęło do Urzędu z prośbą o zatwierdzenie trybu przetargu dwustopniowego na podstawie okoliczności zawartych w art. 54 pkt 1 i pkt 2 ustawy. Prezes Urzędu, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, zawsze w takich przypadkach wyrażał zgodę na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu dwustopniowego.

Najmniejszym zainteresowaniem zamawiających cieszyła się możliwość udzielenia zamówienia w trybie przetargu dwustopniowego na podstawie okoliczności określonej w art. 54 pkt 3 ustawy. Może to wynikać z faktu, iż zamawiający częściej stosują w takich sytuacjach zamówienie z wolnej ręki udzielone na podstawie art. 71 ust 1 pkt 2 ustawy.

W 2000 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wydał 336 decyzji administracyjnych w sprawie wyrażenia zgody na zastosowanie przetargu dwustopniowego przy udzielaniu zamówienia publicznego, co stanowiło 2,1% wszystkich wydanych decyzji administracyjnych. Z tej liczby w 333 przypadkach wydane decyzje były decyzjami pozytywnymi.

b) negocjacje z zachowaniem konkurencji

Wśród okoliczności zezwalających na zastosowanie trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji wymieniona została pilna potrzeba udzielenia zamówienia w sytuacji, której wcześniej nie można było przewidzieć, a nie wynikała ona z winy zamawiającego (art. 64 pkt 2 ww. ustawy). Okoliczność wskazana w art. 64 pkt 2 wymaga zatem łącznego spełnienia trzech następujących przesłanek:

- pilnej potrzeby udzielenia zamówienia;
- niemożności wcześniejszego przewidzenia takiej potrzeby;
- cała sytuacja nie została zawiniona przez zamawiającego.

Nie spełnienie którejkolwiek z wyżej wymienionych przesłanek powoduje, iż niemożliwym staje się zastosowanie omawianego trybu. Ma to zarówno znaczenie dla zamówień o wartości powyżej 200.000 EURO, gdy decyzja o zastosowaniu trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji należy do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (art. 14 ust. 3 ustawy), jak też, gdy pozostaje ona w gestii samego zamawiającego, który może podjąć ją w przypadku trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji dla zamówień o wartości szacunkowej poniżej 200.000 EURO.

Z doświadczeń Urzędu Zamówień Publicznych wynika, że sytuacje opisane we wnioskach składanych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (wartość zamówienia pow. 200.000 EURO) częstokroć nie spełniają ww. warunków, w związku z czym wnioski rozpatrywane są negatywnie. Jako podstawowy przykład należy tu wskazać na sytuacje związane z późnym przyznaniem środków na sfinansowanie zamówienia publicznego (np. dotacje), które zamawiający zobowiązany jest wykończyć najpóźniej do końca danego roku budżetowego. W przedstawionej sytuacji brak jest, zdaniem Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, pilnej potrzeby udzielenia zamówienia – powstanie tejże pilnej potrzeby nie może być bowiem wymuszone otrzymaniem środków finansowych na realizację konkretnego zamówienia publicznego. Co więcej podejrzewać należy, że ewentualne wcześniejsze posiadanie przez

zamawiającego środków finansowych prawdopodobnie nie spowodowałyby zlecenia wykonania konkretnego zamówienia, gdyż pamiętać trzeba o pewnej hierarchizacji zadań planowanych do wykonania zależnie od ich ważności a także zależnie od ilości wszystkich środków finansowych posiadanych obecnie lub w przyszłości przez zamawiającego.

Stosunkowo częściej pojawiają się jednakże w Urzędzie Zamówień Publicznych wnioski, w których sytuacje uzasadniające, zdaniem wnioskodawców, zastosowanie trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji spowodowane są wcześniejszym wszczęciem postępowań w trybie przetargu nieograniczonego, które z różnych powodów zostały unieważnione i w efekcie nie doprowadziły do zawarcia umowy z dostawcą/wykonawcą zamówienia publicznego. W opisywanym przypadku zachodzi również sytuacja niewypełnienia dyspozycji przepisu art. 64 pkt 2. Mamy w nim wszakże do czynienia z potrzebą udzielenia zamówienia, nie jest to jednakże pilna potrzeba i pilności tej nie należy niewątpliwie doszukiwać się w fakcie, że uprzednio przeprowadzone postępowanie przetargowe nie przyniosło rozstrzygnięcia w postaci zawarcia umowy o wykonanie zamówienia publicznego.

Obie przytoczone sytuacje stanowią przykłady spraw, które ze względu na brak związku pomiędzy przywoływanym przepisem zawartym w art. 64 pkt 2 a stanem faktycznym, niemożliwym czynią wydanie przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych decyzji zezwalających na zastosowanie trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji.

Do najczęściej występujących spraw – w których należy uznać za uzasadnione zastosowanie trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji w oparciu o przepis zawarty w art. 64 pkt 2 – można zaliczyć te związane z dwu lub kilkukrotnym przeprowadzaniem postępowań przetargowych o udzielenie zamówienia publicznego, które każdorazowo prowadzą do unieważnienia postępowania. Wskazać przy tym należy, że o zastosowaniu trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji decyduje także w pewnym sensie przedmiot zamówienia. Pilność udzielenia zamówienia przypisywać można bowiem takim zamówieniom, które charakteryzują się pewną ciągłością w czasie i służą do nieprzerwanego zaspokajania potrzeb w zakresie np.: utrzymania czystości w obiektach, ochrony obiektów czy też zbiorowego żywienia.

Najwięcej wniosków o zatwierdzenie trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji które wpłynęły do Urzędu, za podstawę prawną miało art. 64 pkt 3 ustawy. Oznacza to, że zamawiający wcześniej wszczynali postępowanie przetargowe, które nie zostało rozstrzygnięte, bądź to z powodu nie wpłynięcia wymaganej liczby ważnych ofert, bądź z powodu odrzucenia wszystkich ofert. Za niepokojące zjawisko należy uznać automatyczne udzielanie przez zamawiających zamówienia w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji, w sytuacji kiedy wcześniej organizowane postępowanie nie doprowadziło do jego rozstrzygnięcia. Należy bowiem pamiętać o tym, iż zamawiający powinien w sposób uzasadniony (obiektywnie) przypuszczać, że powtórny przetarg nie doprowadzi do zawarcia umowy. Niezbędne jest więc w takiej sytuacji przeprowadzenie analizy powodów nie dojścia do rozstrzygnięcia przeprowadzanego postępowania przetargowego. Jak wskazuje analiza wydanych decyzji administracyjnych na podstawie ww. okoliczności, zamawiający nie dokładnie analizują przyczyny nie dojścia do skutku przeprowadzonego postępowania oraz po prostu uznają, że powtórny przetarg nie doprowadzi do zawarcia umowy. Na 43 badane decyzje administracyjne których podstawą prawną był art. 64 pkt 3 ustawy, aż 27 decyzji administracyjnych wydanych przez Prezesa UZP odmawiało zatwierdzenia trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji.

Inaczej jest w przypadku decyzji dotyczących trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji, których podstawą był art. 64 pkt 2 ustawy. Tutaj na 24 badane decyzje administracyjne, jedynie w pięciu przypadkach Prezes UZP nie wyraził zgody na zatwierdzenie tego trybu.

W 2000 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wydał 163 decyzje administracyjne w sprawie wyrażenia zgody na zastosowanie trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji przy udzielaniu zamówienia publicznego, co stanowiło 1% wszystkich wydanych decyzji administracyjnych. Z tego w 85 przypadkach były to decyzje odmawiające zatwierdzenia trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji.

c) zapytanie o cenę

W trybie zapytania o cenę przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi powszechnie dostępne, o ustalonych standardach jakościowych. Urząd z reguły wydaje zgodę na dostawy olejów napędowych, produktów żywnościowych, miazgi węglowej itp., to jest takich rzeczy, których podstawowym wyznacznikiem jest powszechna dostępność.

Jeżeli wartość zamówienia nie przekracza równowartości kwoty 200.000 EURO decyzję o wyborze tego trybu podejmuje sam zamawiający. Jeśli wartość przekracza wskazaną kwotę zamawiający winien wystąpić do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z wnioskiem o zatwierdzenie trybu zamówienia (art. 14 ust. 3). We wniosku, oprócz dokładnego opisu przedmiotu zamówienia wnioskodawca powinien wykazać, że dostawy lub usługi, które zamierza zamówić są powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych. Takie wymagania podyktowane są dyspozycją art. 68, który dla zastosowania trybu zapytanie o cenę wymaga łącznego spełnienia dwóch przesłanek:

- a) przedmiotem zamówienia mogą być jedynie dostawy rzeczy lub świadczenie usług (tak więc zamówienie na zbudowanie płotu, nawet z powszechnie dostępnych desek, nie może zostać przeprowadzone w trybie zapytania o cenę),
- b) przedmiot zamówienia musi być powszechnie dostępny o ustalonych standardach jakościowych.

Mimo, iż pojęciem “powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych” posługuje się także art. 38 ust. 3 pkt 4, termin ten nie jest zdefiniowany w tzw. słowniczku, tj. art. 2 ustawy. W związku z powyższym Urząd Zamówień Publicznych w toku decyzyjnym przyjmuje wykładnię językową tego pojęcia. Słownik języka polskiego określa termin “powszechnie dostępny” jako “pospolity”, “popularny”, “ogólny”, “masowy”, “seryjny”, natomiast “ustalone standardy jakościowe” jako “typy lub gatunki dokładnie określone, znormalizowane, odpowiadające przeciętnym wymaganiom”. O tym czy dany przedmiot zamówienia mieści się w pojęciu powszechnie dostępny o ustalonych standardach jakościowych decyduje każdorazowo zamawiający mając na uwadze całość zamówienia.

Z analizy wniosków z 2000 r. o zatwierdzenie trybu zapytania o cenę wynika, że Urząd Zamówień Publicznych wydaje zgodę na zatwierdzenie przedmiotowego trybu jeżeli:

- a) istnieje wiele podmiotów mogących zrealizować przedmiotowe zamówienie, tak na rynku lokalnym jak i krajowym,
- b) przedmiotem zamówienia są rzeczy gotowe (nie wymagające dodatkowego przetworzenia czy obróbki) lub usługi o określonych normach technicznych (przeciętnych w danej branży),

Wskazane wyżej warunki odnośnie dostaw rzeczy spełniają między innymi: produkty żywnościowe, miat węglowy, olej napędowy, materiały biurowe, powszechnie stosowane leki itp. Co do usług przedstawione kryteria spełniają np.: usługi sprzątnia pomieszczeń biurowych, prania, żywienia, druku ulotek, medyczne, ubezpieczeń obowiązkowych, kredyty bankowe. Zamawiający powinien skierować zapytanie o cenę do takiej liczby wykonawców (nie mniej niż czterech – art. 67), która zapewni wybór najkorzystniejszej oferty, konkurencję oraz sprawny przebieg postępowania.

Jak wynika z ilości wydanych decyzji zatwierdzających udzielenie zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę, zamawiający nie mają większych problemów z ustaleniem kiedy można udzielić zamówienia w tym trybie.

W 2000 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wydał 170 decyzji administracyjnych w sprawie zastosowania trybu zapytania o cenę przy udzielaniu zamówienia publicznego, co stanowiło 1,1% wszystkich wydanych decyzji administracyjnych. Z tego, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, Prezes wydał 152 decyzje wyrażające zgodę na zastosowanie trybu zapytania o cenę.

d) zamówienie z wolnej ręki

W 2000 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wydał 7.249 decyzji administracyjnych w sprawie zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki przy udzielaniu zamówienia publicznego. Tak duża liczba (ok. 91% decyzji zatwierdzających tryb inny niż przetarg nieograniczony) spowodowana jest tym, że w myśl art. 71 ust. 1a ustawy zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki wymaga zatwierdzenia przez Prezesa UZP już przy zamówieniach przekraczających równowartość 20.000 EURO – jest to wartość nieporównywalnie mniejsza od wartości progowej wymaganej przy zatwierdzaniu innych trybów.

W 5.682 przypadkach Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wyraził zgodę na zastosowanie tego trybu.

Jedną z przesłanek zastosowania trybu zamówienia publicznego z wolnej ręki jest przesłanka art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych. Zgodnie z brzmieniem tego artykułu zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, gdy łącznie zachodzą następujące przesłanki:

1. zamówienie nosi cechy zamówienia dodatkowego w stosunku do zakresu inwestycji podstawowej,
2. wartość szacunkowa zamówienia dodatkowego nie przekracza 20% wartości poprzedniego zamówienia,
3. zachodzi konieczność zachowania tych samych norm, parametrów i standardów.

Przepis tego artykułu "pozwala zasadniczo" na składanie zamówienia u tego samego dostawcy lub wykonawcy w przypadku zaistnienia trzech przesłanek jednocześnie. Nie oznacza to jednak, że realizatorem robót (usług lub dostaw) dodatkowych ma być ten sam podmiot, który podjął się wykonania całości zadania. Równie dobrze może to być każdy inny wykonawca lub dostawca który wyraził chęć wykonania tego zamówienia czy to w trakcie realizowanej inwestycji czy już po jej zakończeniu. W literaturze przedmiotu większość autorów wyraża pogląd, że zamówienie dodatkowe najlepiej zlecić temu podmiotowi, który wykonał całą inwestycję na podsta-

wie uprzednio zawartej umowy. Wynika to głównie z racji praktycznych, celowościowych i ekonomicznych a nie teoretycznych wskazanych przez ustawę.

Pamiętać należy, że każde zamówienie dodatkowe stanowi odrębna całość i wymaga sporządzenia i podpisania odrębnej umowy, a nie aneksowania kontraktu sporządzonego po przeprowadzeniu postępowania w jednym z konkurencyjnych trybów.

Ustawodawca dopuścił możliwość powoływania się na przesłanki z pkt 1 ww. artykułu w przypadku, gdy chodzi o udzielenie zamówienia dodatkowego i pod tym kątem może rozważać możliwość zaistnienia konieczności zlecenia i wykonania zamówienia dodatkowego w związku z realizowanym już zamówieniem podstawowym.

Nie można natomiast przychylić się do twierdzenia, że roboty (usługi lub dostawy) zamienne i uzupełniające wyczerpują znamiona określone w powyższej przesłance. Należałoby w takich sytuacjach spojrzeć na zapisy art. 76 i pod kątem przesłanek w nim wskazanych badać konieczność uwzględnienia zamówienia zamiennego lub uzupełniającego w toku realizacji danej inwestycji poprzez zmianę postanowień zawartej umowy. Roboty zamienne są robotami już uwzględnionymi w dokumentacji sporządzonej na potrzeby wykonania konkretnego zamówienia publicznego, a wiążą się one bezpośrednio ze zmianami jakich należy dokonać w związku z zaistniałą a nie przewidziana sytuacją w jakiej znalazł się zamawiający i wykonawca np.: konieczność zamontowania rur o średnicy 40 cm a nie jak to było w dokumentacji – 20 cm, ze względu na określone warunki gruntowe.

Podobnie rzecz się ma w przypadku robót (dostaw lub usług) uzupełniających w stosunku do zamówienia podstawowego. Gdyby wziąć pod uwagę przedmiot zamówienia publicznego jakim jest np. budowa wodociągu wraz z przyłączami, to zakres robót dodatkowych może objąć pogłębienie wykopów w związku z zalegającymi w podłożu dużymi warstwami piasku, który należy usunąć, aby należyście ułożyć przewody wodociągowe (rury); będzie to również konieczność przedłużenia całej sieci lub na pewnych jej odcinkach zainstalowania dodatkowych przyłączy do gospodarstw indywidualnych. W takich przypadkach nie wykonanie robót uzupełniających niejednokrotnie może przyczynić się do wstrzymania będącej w trakcie realizacji inwestycji, przedłużenia czasu jej wykonywania i nie wywiązania się z postanowień umowy, co może narazić na straty nie tylko zamawiającego ale także samego wykonawcę zadania. Wiąże się to często z tym, że nie zawsze pomiary, badania i ekspertyzy wykonane na potrzeby sporządzenia dokumentacji technicznej mają odzwierciedlenie w rzeczywistości.

Natomiast w przypadku, gdy przedmiotem zamówienia głównego jest budowa zaplecza szpitalnego, a przedmiot zamówienia dodatkowego zamawiający określa jako budowę brakujących obiektów zaplecza technicznego pralni i kuchni obejmując swoim zakresem: wykonanie przyłączy gazowych i telefonicznych do wspomnianych obiektów, docelowych dróg dojazdowych i placów, to nie można powiedzieć aby wymienione roboty posiadały charakter robót dodatkowych. Stanowią one w rzeczywistości roboty zamienne i odrębne, których wykonanie nie wykazuje ścisłego związku z realizacją inwestycji pierwotnej.

W przypadku robót budowlanych zamawiający, zamierzając udzielić zamówienia dodatkowego, winien porównać zakres przedmiotowy umowy podstawowej ze sporządzonym protokołem konieczności, pod kątem tak konieczności udzielenia zamówienia jak i obowiązkiem zachowania tych samych norm parametrów i standardów. Natomiast konieczność udzielenia zamówień dodatkowych nie może wynikać tylko z samych zapisów umowy z których wynika, iż wszelkie roboty jakie wystąpią w trakcie realizacji całości inwestycji wykona kontrahent (po tych samych cenach jed-

nostkowych, tych samych warunkach gwarancji). Taki zapis w umowie rodzi realne niebezpieczeństwo wiązania się z jednym wykonawcą, który bardzo często wykorzystując taki zapis żąda od zamawiającego zlecenia na jego rzecz wykonania dodatkowego zamówienia mimo iż nie ma konieczności jego udzielenia.

Nie można również powoływać się na konieczność udzielenia zamówienia dodatkowego w związku z pozyskaniem przez zamawiającego dodatkowych środków finansowych, które "teoretycznie" pozwalają mu na dokonanie kolejnego zamówienia.

W przypadku gdy przedmiotem zamówienia podstawowego są dostawy jeszcze trudniej niż w przypadku robót budowlanych określić, co może wchodzić w zakres dostaw dodatkowych. Za przykład może posłużyć dostawa żywności różnego asortymentu do placówek szpitalnych czy pomocy społecznej. Zamówienie dodatkowe w tym przypadku może obejmować dostawę tych z produktów, które zostały ujęte w zamówieniu głównym, a których zabrakło w związku z nieprzewidzianym zwiększeniem się ilości pacjentów, a co za tym idzie zwiększeniem się liczby przygotowywanych posiłków. Nie można natomiast zgodzić się z twierdzeniem, że zachodzą przesłanki z pkt 1 art. 71 ust 1 w przypadku zamiaru udzielenia zamówienia dodatkowego na zakup np.: kilku samochodów osobowych, kilkunastu komputerów czy dostawy wraz z montażem kilkunastu okien w budynku biurowym. Przedmiotem zamówienia w obu przypadkach jest bowiem dodatkowa dostawa samochodów osobowych (komputerów czy okien wraz z montażem) co oznacza, iż jest to zamówienie tożsame z zamówieniem podstawowym – powtórzenie głównego tylko, że w odniesieniu do mniejszej ilości samochodów (komputerów czy okien) Nie można powiedzieć że powyższe zamówienia wypełniają w pełni znamiona wskazane w pkt 1 ww. artykułu.

Z równie dużą rozważą należy podchodzić do zlecenia świadczenia konkretnej usługi np.: prania bielizny szpitalnej. Z elementem konieczności udzielenia zamówienia dodatkowego przy jednoczesnym zachowaniu tych samych norm, parametrów i standardów (przy uwzględnieniu wartości procentowej tego zamówienia) można mieć do czynienia w przypadku wystąpienia epidemii w szpitalu, z którą wiąże się konieczność częstszego zmieniania i dezynfekcji bielizny i pościeli szpitalnej. Powyższe rozważania prowadzą do następującej konkluzji. Zawsze należy brać pod uwagę całościowość okoliczności faktycznych i prawnych w których zaistniała konieczność wykonania zamówienia w ramach robót (usług lub dostaw) dodatkowych i pod tym kątem dokonać analizy przesłanek z pkt 1 art. 71 ust 1. Szczególną zaś uwagę zwrócić należy na wspomnianą wyżej "konieczność" i "tożsamość", które to muszą mieć charakter trwałe, obiektywny i bezwzględny. Oznacza to, że o zaistnieniu przesłanek nie można mówić, gdy normy, parametry i standardy muszą być np.: zbliżone, równoważne itp. Albo gdy identyczność parametrów byłaby przez zamawiającego wyłącznie pożądana (orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 1999 r. sygn. akt I SA 2128/99 - niepublikowane).

Wiele wniosków, kierowanych do Urzędu Zamówień Publicznych o zatwierdzenie trybu zamówienia publicznego z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 3, dotyczy zawierania przez wnioskodawców umów na dostawy energii elektrycznej, ciepłej czy też paliw. Należy jednak stwierdzić, iż o ile do niedawna wnioski te były rozpatrywane z reguły pozytywnie, to w chwili obecnej Urząd Zamówień Publicznych, kierując się art. 7 k.p.a., coraz częściej – w tego typu sprawach – zasięga opinii Urzędu Regulacji Energetyki. Związane jest to z przepisami ustawy – Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r., której jednym z celów jest promowanie konkurencji na rynku energetycznym. Wyrazem tego jest m.in. zasada dostępu stron trzecich do

sieci, zgodnie z którą umowę na dostarczanie np. ciepła do odbiorcy, za pośrednictwem sieci ciepłowniczej jednego przedsiębiorstwa, mogłyby zawrzeć również inne przedsiębiorstwa energetyczne. Istotnym w tym względzie jest również fakt, iż ustawa – Prawo energetyczne umożliwia wszystkim podmiotom posiadającym koncesję na wytwarzanie, przesyłanie i dystrybucję lub obrót paliw i energii. Koncesja jest jednak wymagana dopiero w momencie rozpoczęcia działalności, co oznacza, że nie można wykluczyć z udziału w ubieganiu się o udzielenie zamówienia publicznego również podmiotów nie posiadających koncesji, w tym podmiotów nie prowadzących do tego czasu takiej działalności. Tak więc w chwili obecnej rozpatrywanie wniosków na udzielanie ww. zamówień, uzależniane jest od stanu faktycznego jaki istnieje na terenie właściwym dla zamawiającego, często w oparciu o opinie wyrażane przez Urząd Regulacji Energetyki.

Zakup jak i najem nieruchomości są dostawami w rozumieniu ustawy o zamówieniach publicznych. Zatem podmiot zobowiązany do stosowania ustawy chcąc zakupić lub nająć grunt lub budynek ze środków publicznych ma obowiązek przeprowadzić w tym celu postępowanie przetargowe. We wnioskach kierowanych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w 2000 r. często podnoszony jest problem zorganizowania postępowania przetargowego, którego celem byłoby nabycie nieruchomości. Wnioskodawcy wskazują trudności w określeniu obiektywnych cech technicznych na podstawie, których można byłoby dokonać oceny przedstawianych ofert różnych nieruchomości. Podnoszą także, że potencjalni oferenci niechętnie przystępują do udziału w przetargach. Argumentując w ten sposób pragną wykazać, że zakup (a także najem) nieruchomości jest zamówieniem specyficznym, którego znany jest z góry jedyny dostawca (przesłanka z art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o zamówieniach publicznych).

Zgodnie z opinią Urzędu Zamówień Publicznych możliwość zakupu (lub najmu) nieruchomości należy odnosić do konkretnej sytuacji, weryfikując ją pod względem istniejących warunków na lokalnym rynku. Najczęściej bowiem wnioskodawca nie zamierza nabywać jakiejkolwiek nieruchomości położonej w dowolnym miejscu w Polsce, zamierza natomiast w celu zaspokojenia własnych potrzeb lub potrzeb społecznych nabyć np. siedzibę, która spełni określone przez niego wymagania.

Z analizy napływających do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wniosków wynika, iż wyboru takiej siedziby dokonują wnioskodawcy w oparciu o przeprowadzoną analizę potrzeb własnych i przeprowadzone rozeznanie rynku. W przeważającej części rozpatrywanych wniosków takie rozeznanie przeprowadzane jest w formie rozmów telefonicznych lub nieoficjalnych zapytań kierowanych do wybranych właścicieli nieruchomości lub agencji. Z tego też powodu (nie zachowania formy pisemnej, a także możliwości praktycznej weryfikacji przez UZP) przeprowadzone przez wnioskodawcę rozeznanie rynku nie stanowi w opinii Urzędu Zamówień Publicznych powodu na istnienie monopolu na lokalnym rynku.

Urząd nie może przychylić się także do podnoszonych opinii, że według kodeksu cywilnego nieruchomości jako rzeczy oznaczone co do tożsamości są zawsze, bez względu na okoliczności przedmiotem szczególnego rodzaju dostaw. Budynki jak i grunty są rzeczami, które można określić za pomocą obiektywnych cech technicznych lub jakościowych, takich jak np.: pożądane położenie, powierzchnia, przeznaczenie (określenie funkcji użytkowych jakie ma pełnić). Należy mieć na względzie, że przedmiotem zamówienia jest bowiem zakup (lub najem) nieruchomości charakteryzującej się cechami określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a nie zakup konkretnej nieruchomości. Tak więc przygotowując się do nabycia budynku lub gruntu zamawiający powinien określić w sposób obiektywny podstawowe ce-

chy jakimi powinny się one charakteryzować. W specyfikacji Istotnych warunków zamówienia zamawiający powinien zawrzeć takie cechy jak:

- a) pożądana powierzchnia,
- b) położenie (np. w pobliżu centrum, w pobliżu dworca PKP),
- c) posiadane udogodnienia dla osób starszych, niepełnosprawnych, a także przyjeżdżających samochodami (np. odpowiednio duży parking),
- d) odpowiednie cechy techniczne (np. budynek nie wymagający wielu adaptacji i modernizacji),
- e) cechy funkcjonalne (np. pożądana ilość pomieszczeń),
- f) niska cena.

W przeważającej ilości analizowanych spraw z 2000 roku zamawiający decydują się jednak na wystąpienie do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z wnioskiem o zatwierdzenie trybu zamówienia z wolnej ręki. Z uwagi na skromny rynek nieruchomości szczególnie w małych miejscowościach Prezes Urzędu, po wnikliwej analizie przedstawionych we wniosku okoliczności, decyduje zatwierdzić ten tryb zamówienia. Zamawiający jednak we wniosku powinien wskazać (możliwie dokładnie) szczególne cechy nieruchomości, które powodują, że na lokalnym rynku brak jest innej, którą mógłby nabyć zamawiający.

Odnosnie najmu nieruchomości podkreślić należy, że każde kolejne przedłużenie umowy najmu lokalu jest nowym zamówieniem, które powinno zostać zrealizowane zgodnie z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przychyliła się do wniosków o zatwierdzenie trybu zamówienia z wolnej ręki na dalszy najem lokalu jedynie w przypadkach, gdy podmiot występujący z wnioskiem poczynił znaczne nakłady finansowe na adaptację lub modernizację obiektu lub w przypadku, gdy przeniesienie siedziby wiązałoby się z licznymi wydatkami i byłoby nieopłacalne pod względem ekonomicznym. Istnienie każdej z przytoczonych przesłanek należy uzasadnić i w miarę możliwości przedstawić dowody na jej potwierdzenie.

W analizowanych wnioskach podnoszony jest problem przejęcia nieruchomości w zamian za zaległości podatkowe. Niewykonanie zobowiązania podatkowego rodzi między dłużnikiem, a gminą stosunek publicznoprawny, którego spełnienie zastępczo może być dokonane między innymi przez przeniesienie własności nieruchomości. Zobowiązanie podatkowe jako stosunek jednostronnie zobowiązujący niesie za sobą obowiązek spełnienia określonego świadczenia pieniężnego jedynie na podatniku, a organ podatkowy nie ma obowiązku świadczenia wzajemnego. A zatem w przedmiotowej sprawie nie może być mowy o wydatkowaniu środków publicznych. Nabycie nieruchomości za zobowiązania podatkowe nie powoduje obowiązku stosowania ustawy o zamówieniach publicznych. Jednakże podkreślić należy, że instytucja o jakiej mowa jest unormowaniem szczególnym i jej każdorazowe zastosowanie winno zostać poprzedzone ustaleniem, czy w przedmiotowej sprawie nie mamy do czynienia z działaniami zmierzającymi do obejścia przepisów ustawy.

Podmiot nie jest zobowiązany do stosowania ustawy także w przypadku, gdy zamierza oddać w najem lub wdzierżawić część nieruchomości za określoną opłatą. Oddanie nieruchomości w najem lub dzierżawę nie podlega ustawie o zamówieniach publicznych, ponieważ z punktu widzenia przepisów ww. ustawy nie powoduje wydatkowania środków publicznych, a raczej ich pozyskiwanie (czynsz za wynajem). Z tego względu do wynajmu lokali, w przypadku gdy podmiot ten jest wynajmującym, a nie najemcą, przepisów ustawy nie stosuje się.

Duża część wniosków o zatwierdzenie trybu zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 3 dotyczy modyfikacji oraz tworzenia nowych programów

komputerowych współdziałających z innym programem. Wnioskodawcy w uzasadnieniu wniosku powołują się często na fakt, iż firma będąca autorem systemu nie zgadza się na udostępnienie kodów źródłowych oprogramowania firmom trzecim, ze względu na autorskie rozwiązania zawarte w tych kodach.

Należy jednak stwierdzić, iż jeżeli przedmiotem zamówienia jest modyfikacja oprogramowania, zgodnie z art. 75 ust. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, jego dokonanie nie wymaga zgody uprawnionego, jeżeli czynności wymienione w art. 74 ust. 4 pkt 1 i 2 (m. in. tłumaczenie, przystosowanie, zmiany układu lub jakiegokolwiek inne zmiany w programie komputerowym) są niezbędne do korzystania z programu komputerowego zgodnie z jego przeznaczeniem, o ile umowa nie stanowi inaczej. Tym samym, jeżeli postanowienia umowy podpisanej z wykonawcą nie wykluczają możliwości dokonania przez użytkownika modyfikacji oprogramowania, niezbędnego do korzystania z programu komputerowego zgodnie z jego przeznaczeniem, wnioski takie rozpatrywane są z reguły negatywnie.

W przypadku zaś, gdy przedmiotem zamówienia jest stworzenie niezależnego programu komputerowego, zgodnie z art. 75 ust. 2 pkt 3 ustawy o prawie autorskim, zwielokrotnianie kodu lub tłumaczenie jego formy, w rozumieniu art. 74 ust. 4 pkt 1 i 2, nie wymaga zezwolenia uprawnionego, jeżeli jest to niezbędne do osiągnięcia współdziałania nowego programu z innymi programami komputerowymi, o ile spełnione zostaną następujące warunki:

- czynności te są dokonywane przez licencjobiorcę lub inną osobę uprawnioną do korzystania,
- informacje niezbędne do osiągnięcia współdziałania nie były uprzednio łatwo dostępne dla ww. osób,
- czynności te odnoszą się do tych części oryginalnego programu komputerowego, które są niezbędne do osiągnięcia współdziałania.

Informacje uzyskane na tej podstawie nie mogą być wykorzystane w celach określonych w art. 75 ust. 3 ustawy o prawie autorskim.

Należy także stwierdzić, iż art. 76 ustawy o prawie autorskim stanowi, iż postanowienia umów sprzeczne z art. 75 ust. 2 i 3 są nieważne.

W świetle powyższego należy zatem stwierdzić, iż tworzenie niezależnych programów komputerowych współdziałających z innymi programami komputerowymi podlegającymi ochronie, nie wymagają zgody autora programu podlegającego ochronie. Tym samym, nie może być mowy o tym, iż ochrona praw autorskich prowadzi do stworzenia stanu faktycznego wypełniającego przesłankę art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o zamówieniach publicznych.

Często spotykaną problematyką w trakcie wydawania decyzji administracyjnych jest kwestia zakupu odczynników do urządzeń laboratoryjnych posiadanych przez jednostki ochrony zdrowia, a pracujących w tzw. systemach zamkniętych. Nie ulega wątpliwości, iż Samodzielne Publiczne Zakłady Opieki Zdrowotnej, jako podmioty wydatkujące środki publiczne w rozumieniu art. 2 pkt 7 litera a ustawy o zamówieniach publicznych są zobligowane przy udzielaniu zamówień publicznych (art. 2 pkt 4 ustawy) do stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych (w tym zasady uczciwej konkurencji i zasady powszechnej dostępności podmiotów do ubiegania się o zamówienie publiczne). Wyjątek stanowią tu jedynie zamówienia dotyczące świadczenia usług transportu sanitarnego oraz zamówień na świadczenia zdrowotne wskazane w art. 35 ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

Wnioski o zatwierdzenie wyboru trybu zamówienia publicznego z wolnej ręki na zakup odczynników do specjalistycznych urządzeń laboratoryjnych wnioskodawcy argumentują tym, iż aparaty te pracują w tzw. "systemach zamkniętych," co oznacza,

że jedynymi odczynnikami, których można użyć do wykonywania badań i analiz tymi aparatami są odczynniki zalecane przez producenta aparatu. W omawianych sprawach Urząd Zamówień Publicznych nie kwestionuje faktu, że niezakłócona eksploatacja i prawidłowe wyniki badań uwarunkowane są stosowaniem w pracy danego urządzenia tylko przystosowanych do niego odczynników. Urząd, w toku analizy materiału dowodowego sprawy bada natomiast, na jakiej podstawie określony podmiot stał się posiadaczem aparatury. W większości przypadków okazuje się, iż jednostki ochrony zdrowia nie są właścicielami przedmiotowych urządzeń laboratoryjnych, lecz posiadają je na podstawie zawartych odpłatnych umów cywilnoprawnych (np. umowa dzierżawy – art. 693 i nast. kodeksu cywilnego, umowa leasingu – art. 709¹ i nast. k.c.) a nawet umów nieodpłatnych (umowa użyczenia – art. 710 i nast. k.c.). Wskutek zawarcia umów dzierżawy bądź leasingu zamawiający (dzierżawcy, korzystający) uzyskują prawo do używania i pobierania pożytków oznaczonej w umowie rzeczy, zobowiązując się jednocześnie do zapłaty czynszu (przy umowie dzierżawy) lub płatnego w określonych ratach wynagrodzenia pieniężnego (w umowie leasingu). Przez umowę użyczenia jednostka ochrony zdrowia nabywa natomiast prawo do bezpłatnego używania oddanej mu w tym celu rzeczy.

Okazuje się, iż w wielu przypadkach zakłady opieki zdrowotnej dokonują wyboru dostawcy aparatu (wydzierżawiającego, finansującego, użyczającego itp.) z pominięciem procedur przewidzianych w ustawie o zamówieniach publicznych. Biorąc pod uwagę wartość czynszu dzierżawnego czy też rat w umowie leasingu istnieją ku temu przesłanki. Tak ustalona szacunkowa wartość zamówienia częstokroć nie przekracza nawet równowartości kwoty 3.000 EURO. Jednakże przy zawieraniu umów prawa cywilnego, których przedmiotem jest dzierżawa, leasing itp. urządzenia laboratoryjnego pracującego w tzw. "systemie zamkniętym" zamawiający powinni mieć świadomość, że wybór takiego urządzenia jest nierozzerwalnie związany z wyborem odczynników, jakie będą zamawiane w trakcie jego bieżącej eksploatacji. Wynika to bądź wprost z postanowień zawartej z dostawcą umowy, bądź też z samego charakteru urządzenia ("system zamknięty") – normy prawa cywilnego zobowiązują bowiem stronę umowy leasingu bądź umowy użyczenia do używania rzeczy w sposób określony w umowie, bądź też - gdy umowa tego nie określa – w sposób odpowiadający właściwościom i przeznaczeniu rzeczy (art. 709⁹, 712 k.c.). Dzierżawca ma natomiast obowiązek wykonywać swoje prawo zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki i nie może zmieniać przeznaczenia przedmiotu dzierżawy bez zgody wydzierżawiającego (art. 696 k.c.). Tak więc, Urząd Zamówień Publicznych stoi na stanowisku, że w omawianych sprawach przedmiotem zamówienia w rzeczywistości jest dzierżawa, leasing czy też użyczenie określonego w umowie analizatora wraz z dostawą odczynników, w określonym okresie czasu. Okazuje się, że szacunkowa wartość tak określonego zamówienia zobowiązuje zamawiającego do stosowania zapewniających konkurencyjność procedur przewidzianych w ustawie o zamówieniach publicznych.

Wspomnieć należy, że zgodnie z raportem Urzędu Zamówień Publicznych z kwietnia 2000 r. pt. "Zjawiska patologiczne w Zamówieniach Publicznych" takie działania zakładów opieki zdrowotnych Urząd traktuje jako próby obejścia ustawy o zamówieniach publicznych. Ponadto zgodnie z art. 58 k.c. czynność prawna sprzeczna z ustawą lub mająca na celu obejście ustawy jest nieważna.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w większości przypadków przedstawiona przez wnioskodawców argumentacja nie stanowi podstawy zatwierdzenia wyboru trybu zamówienia publicznego z wolnej ręki (na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o zamówieniach publicznych). W sytuacji istnienia konkurencyjności w ww. przed-

miocie zamówienia zamawiający są bowiem zobowiązani do stosowania podstawowego trybu udzielania zamówienia publicznego – przetargu nieograniczonego. Wyrażenie przedmiotowej zgody jest natomiast możliwe tylko w sytuacji, gdy przedmiot zamówienia zostanie określony jako zakup, dzierżawa, leasing czy też użyczenie określonego aparatu wraz z dostawą odczynników, a aparat taki (przeznaczony do danego rodzaju badań), jak również odczynniki do niego można uzyskać tylko od jednego dostawcy.

Wśród przesłanek określających możliwość zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, ustawodawca wymienił w art. 71 ust. 1 pkt 6 szczególne okoliczności gospodarcze lub społeczne, których zamawiający nie mógł przewidzieć, a wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia. Dopuszczalność powoływania się na wskazaną przesłankę uzależniona jest od łącznego zaistnienia wszystkich wymienionych w niej warunków, pomiędzy którymi powinien zachodzić związek przyczynowo – skutkowy a także czasowy. W praktyce oznacza to, że dla wypełnienia dyspozycji przepisu zawartego w art. 71 ust. 1 pkt 6 konieczne jest zaistnienie takich okoliczności gospodarczych czy też społecznych, które koniecznym czynią natychmiastowe wykonanie zamówienia, a których zamawiający nie był w stanie przewidzieć. Zważywszy zatem na ten zapis zamawiający winien udowodnić przede wszystkim kwestię dotyczącą natychmiastowego wykonania zamówienia, co jak wynika z praktyki Departamentu Prawnego Urzędu Zamówień Publicznych jest przez wnioskodawców częstokroć pomijane jako fakt mniej istotny.

Wśród wniosków o zatwierdzenie trybu zamówienia z wolnej ręki rozpatrywanych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, a więc o wartości powyżej 20.000 EURO, pojawia się szereg spraw, podobnie jak w przypadku argumentów podnoszonych dla uzasadnienia zastosowania trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji, które dotyczą niespodziewanego otrzymania środków finansowych, przeznaczonych na realizację danego zamówienia publicznego. Godnym zauważenia jest fakt, że zdaniem Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych tego typu sytuacja nie może decydować o zastosowaniu wnioskowanego trybu zamówienia z wolnej ręki, gdyż nie można tu mówić o zaistnieniu którejkolwiek z przesłanek wskazanych w art. 71 ust. 1 pkt 6. Dzieje się tak dlatego, że nieoczekiwane przyznanie środków publicznych zmusza częstokroć zamawiającego do zrezygnowania z postępowania konkurencyjnego, które gwarantuje wybór wykonawcy oferującego najkorzystniejsze warunki realizacji zamówienia i zastosowania trybu, w którym o warunkach realizacji zamówienia nie decyduje zamawiający lecz uprzywilejowany oferent. To zaś nie daje gwarancji, iż podejmie się on wykonania zamówienia stosownie do oczekiwań zamawiającego. Stanowisko Urzędu Zamówień Publicznych podziela Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 28 maja 1999 r. (Sygn. Akt I S.A. 2226/98) stwierdził, iż pilna potrzeba wykonania zamówienia, wynikająca z konieczności wykorzystania w stosunkowo krótkim czasie niespodziewanie otrzymanych środków finansowych nie odpowiada przesłance wskazanej w art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy o zamówieniach publicznych.

Wielokrotnie można spotkać się z argumentacją odnoszącą się do uprzednio przeprowadzonych postępowań, które nie doprowadziły do wyłonienia wykonawcy zamówienia. Oczywiście wnioski mające za przedmiot usługi, rzadziej dostawy czy też roboty budowlane, które mają zapewnić ciągłość zamówień o charakterze długofalowym są najczęściej rozpatrywane pozytywnie. Należy jednak pamiętać, że konieczność zabezpieczenia takiej ciągłości nie może być utożsamiana z realizacją

zamówienia przez okres dłuższy niż kilka miesięcy, np. w okresie dwu-, trzyletnim, gdyż często bywa tak, iż w krótkim czasie możliwe jest przeprowadzenie kolejnej procedury przetargowej, w celu wyłonienia podmiotu gwarantującego wykonanie zamówienia na najwyższym poziomie. Stąd też zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki w oparciu o przesłanki wskazane w art. 71 ust. 1 pkt 6 zasadne wydaje się być na przykład w sytuacjach, gdy przedmiotem zamówienia są dostawy specjalistycznych leków, przy użyciu których prowadzone są specjalistyczne, wielomiesięczne terapie albo, gdy wymagane jest zapewnienie ciągłości usług opiekuńczych.

Inaczej jednakże kwestia ta odnosi się do zamówień, których przedmiotem są roboty budowlane. Z analizy spraw wpływających do Urzędu Zamówień Publicznych wynika bowiem, że w sytuacji, gdy zamawiający nie mogą z różnych powodów udzielić zamówienia z wolnej ręki na realizację robót dodatkowych w oparciu o art. 71 ust. 1 pkt 1 (np.: wartość robót dodatkowych przekracza 20% wartości uprzedniego zamówienia), interpretując w zupełnie dowolny sposób przesłanki zawarte w omawianym pkt 6 art. 71 ust. 1, na tej podstawie zamierzają zastosować tryb zamówienia z wolnej ręki ze względu na szczególne okoliczności społeczne czy gospodarcze. W tym miejscu wskazać należy na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 22 marca 2000 r. (Sygn. akt II S.A. 2169/99), gdzie stwierdzono, iż następstwa wadliwie zorganizowanego procesu inwestycyjnego nie mogą stać się podstawą do zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki w oparciu o przesłanki prawne zawarte w art. 71 ust. 1 pkt 1 – 6.

Podstawą do zastosowania trybu zamówienia publicznego w oparciu o przesłanki zawarte w art. 71 ust. 1 pkt 6 mogą być natomiast sytuacje, gdy przedmiot zamówienia odnosi się do ochrony dóbr osobistych jednostki tj. zdrowia, życia ludzkiego, a także gdy mamy do czynienia z sytuacją zagrożenia katastrofą, klęską żywiołową lub w przypadku wystąpienia poważnej awarii. Stanowisko takie zostało wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2000 r. (Sygn. Akt II S.A. 2074/00). Wskazać jednakże należy, że dla zatwierdzenia trybu zamówienia publicznego przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych konieczne jest wykazanie, że opisany we wniosku stan faktyczny związany z którąkolwiek ze wskazanych okoliczności ma potwierdzenie w rzeczywistości tzn.: zamawiający winien wykazać wszelkie dowody wskazujące na zaistnienie tego typu okoliczności.

Na 2.221 badanych decyzji w sprawie zatwierdzenia trybu zamówienia z wolnej ręki, 1.700 decyzji zatwierdzało wnioskowany tryb udzielenia zamówienia, zaś w 521 przypadkach Prezes Urzędu Zamówień Publicznych odmawiał wyrażenia zgody na zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki.

Duża ilość wniosków dotyczyła wyrażenia zgody na udzielenie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust 1 pkt 1 ustawy, tj. przy dokonywaniu zamówień dodatkowych, nie przekraczających 20% wartości uprzedniego zamówienia. Na 284 badanych decyzji administracyjnych, w 186 przypadkach Prezes Urzędu Zamówień Publicznych odmówił zatwierdzenia trybu zamówienia z wolnej ręki. W większości przypadków zamawiający powoływali się na konieczność wykonania robót oraz prac zamiennych, których to wykonania nie można udzielić w trybie zamówienia z wolnej ręki. Przepis art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy dotyczy bowiem jedynie zamówień dodatkowych. Duża grupa wniosków dotyczyła zamówień zupełnie odrębnych od udzielonego zamówienia pierwotnego, a traktowanych przez zamawiających jako zamówienia dodatkowe. W takich przypadkach Prezes UZP podejmował decyzje odmawiające zatwierdzenia trybu zamówienia z wolnej ręki. Zdarzały się również przypadki, kiedy dochodziło do konieczności udzielenia zamówienia dodatkowego z powodu nie do-

chowania należytej staranności przez zamawiającego. W takich przypadkach Prezes UZP również nie zatwierdzał trybu zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Dosyć często zamawiający występowali z wnioskami o zatwierdzenie trybu zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust 1 pkt 6 ustawy. Jak wynika z przeanalizowanych 157 decyzji administracyjnych wydanych w oparciu o powyższą przesłankę, prawie dwie trzecie zatwierdzało tryb zamówienia. Oznacza to, że zamawiający prawidłowo interpretowali i stosowali przesłankę zawartą w powyższym przepisie prawnym, zgodnie z którą zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki ze względu na szczególne okoliczności gospodarcze lub społeczne, których nie można było przewidzieć, a wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia. Powyższe przypadki najczęściej dotyczyły sytuacji awaryjnych oraz obiektywnych przyczyn wynikających z wystąpienia nieprzewidywalnych szczególnych okoliczności społecznych lub gospodarczych.

Najwięcej jednak wniosków o wydanie decyzji administracyjnej zatwierdzającej tryb zamówienia z wolnej ręki dotyczyło sytuacji opisanej w art. 71 ust. 1 pkt 3, polegającej na możliwości uzyskania zamówienia tylko od jednego dostawcy lub wykonawcy. Z 2.221 badanych decyzji administracyjnych 1.715 wydano na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 3. Z tego jedynie w 273 przypadkach Prezes UZP odmówił zgody na udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki. Prowadzone postępowanie administracyjne w tym zakresie jest oparte w szczególności na informacjach które znajdują się w bazie danych Urzędu oraz na informacjach uzyskanych z właściwych przedmiotowo resortów oraz instytucji.

6.1.2. Skrócenie terminu do składania ofert

Ustawa o zamówieniach publicznych określa w art. 38 ust. 3 pkt 1 – 4 przesłanki po spełnieniu których można wyznaczyć krótszy termin składania ofert dla przetargów: nieograniczonego, ograniczonego i ofert wstępnych dla przetargu dwustopniowego, nie krótszy jednak niż 3 tygodnie.

Przesłanki te są następujące:

1. wyznaczenie terminu 6 tygodniowego uniemożliwi udzielenie i wykonanie zamówienia w danym roku budżetowym,
2. wyznaczenie terminu 6 tygodniowego może spowodować powstanie szkody w znacznych rozmiarach,
3. uprzednio przeprowadzone postępowanie przetargowe w tej samej sprawie nie doprowadziło do zawarcia umowy,
4. przedmiotem zamówienia są dostawy, usługi lub roboty budowlane powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych.

Wnioskodawcy, występując z wnioskami o skrócenie terminu składania ofert, bardzo często powołują się na przesłankę z pkt 1, motywując to tym, że wyznaczenie terminu ustawowego uniemożliwi im udzielenie i wykonanie zamówienia w danym roku budżetowym. Analizując dokładnie wnioski, możemy stwierdzić niejednokrotnie, że nie jest możliwa realizacja zamówienia ze względów np. technologicznych w ciągu jednego roku budżetowego. Takie wnioski są rozpatrywane zawsze odmownie.

Można zaobserwować, że zwiększa się liczba składanych wniosków o skrócenie terminu, powołujących się na ww. przesłankę pod koniec roku budżetowego. Oczywiście w takiej sytuacji, kiedy do końca roku pozostało np. dwa miesiące nie można udzielić zamówienia na obszerne zadanie inwestycyjne i jednocześnie wykonać w tym samym roku. Wnioskodawcy bardzo często traktują możliwość udzielenia

zamówienia w danym roku budżetowym jako spełnienie przesłanki wynikającej z pkt 1, zapominając o drugim elemencie tej przesłanki jakim jest konieczność wykonania zamówienia w danym roku budżetowym.

Przesłanka określona w pkt 2 występuje bardzo rzadko we wnioskach kierowanych do Urzędu. Oczywiście o ile jest odpowiednio uzasadniony taki wniosek tzn. zawiera takie elementy jak uprawdopodobnienie wystąpienia szkody przy zastosowaniu 6 tygodniowego terminu oraz stwierdzenie, że szkoda ma być w znacznych rozmiarach, Prezes UZP wydaje decyzje pozytywne.

W sytuacji, kiedy wnioskodawca powołując się na przesłankę określoną w pkt 3, udokumentuje odpowiednio fakt przeprowadzenia postępowania przetargowego w tej samej sprawie, w której występuje z wnioskiem, które nie doprowadziło do zawarcia umowy (tzn. kopie protokołów z przeprowadzonych postępowań), Prezes UZP wydaje decyzje pozytywne.

Najczęściej wykorzystywaną przesłanką przy skróceniu terminu przez wnioskodawców, jest przesłanka określona w pkt 4, tzn. powszechność i ustalone standardy jakościowe przedmiotu zamówienia. Prezes Urzędu przy wydawaniu decyzji, w których wnioskodawcy powołują się na ww. przesłankę, po pierwsze analizuje czy dany przedmiot zamówienia jest powszechnie dostępny, tzn. czy można go zamówić bez zbytnich utrudnień, zaglądając np. do książki telefonicznej, czy też potrzebna jest wiedza specjalistyczna na temat dostępności przedmiotu zamówienia wynikająca np. z katalogów branżowych. W tym drugim przypadku wyznaczenie terminu składania ofert krótszego niż ustawowy może spowodować ograniczenie konkurencji. Po drugie Prezes UZP analizuje, czy przedmiot zamówienia ma ustalone standardy jakościowe. Ta przesłanka nastrocza wielu problemów przygotowującym projekty decyzji administracyjnych, ze względu na jej nieostre znaczenie. Ponieważ każdy przedmiot zamówienia może mieć określone standardy jakościowe, to wszystko zależy od przyjętego wyznacznika. Nagły wzrost wpływających wniosków pod koniec roku, uzasadnianych pilną koniecznością wykonania zamówienia, nasuwa podejrzenia, iż wnioskodawcy nadużywają tej przesłanki, a faktycznym motywem jest raczej chęć wykorzystania środków finansowych przed końcem roku budżetowego.

W 2000 roku 4.308 (27% ogółu) decyzji Prezesa dotyczyło właśnie skrócenia terminu składania ofert (w roku 1999 – 4.274; ok. 30% ogółu decyzji). W 78% (82%) przypadków były to decyzje pozytywne.

Jeżeli chodzi o rodzaj zamówienia, to w:

- 55% (roku 1999 – 69%) przypadków decyzje pozytywne dotyczyły zamówień na roboty budowlane;
- 24% (16%) – na dostawy;
- 21% (15%) – na usługi.

Najczęściej zamawiający występowali do Prezesa UZP o skrócenie terminu składania ofert, na podstawie trzech okoliczności zawartych w art. 38 ust. 3 pkt 1, 3, 4 ustawy. W szczególności, kiedy nie skrócenie terminu uniemożliwiłoby udzielenie i wykonanie zamówienia w danym roku budżetowym, wcześniej przeprowadzone postępowanie przetargowe nie doprowadziło do zawarcia umowy oraz przedmiot zamówienia jest powszechnie dostępny i charakteryzuje się ustalonymi standardami jakościowymi. Z analizy wydanych decyzji administracyjnych w tym zakresie wynika, że zamawiający prawidłowo interpretują przesłanki umożliwiające skrócenie terminu składania ofert, bowiem z 4.308 decyzji w sprawie skrócenia terminu składania ofert, jedynie w 953 przypadkach Prezes UZP odmówił wyrażenia zgody na skrócenie ter-

minu składania ofert. Najczęstsze przypadki odmowy, to sytuacje kiedy zamawiający powołuje się na udzielenie i wykonanie zamówienia w danym roku budżetowym przy terminie realizacji zamówienia wykraczającym poza dany rok budżetowy, lub kiedy zamawiający odpowiednio nie wykaże, że przedmiot zamówienia jest powszechnie dostępny.

Wnioski w sprawie skrócenia terminów rozpatrywane są w trybie natychmiastowym. Rozwiązaniem przyjętym w Departamencie Prawnym z uwagi na szczególny charakter decyzji w sprawie terminów (względy społeczne nie pozwalają na stosowanie przewidzianych w k.p.a. terminów załatwiania spraw – terminy te są zbyt długie) jest telefoniczne kontaktowanie się pracownika Departamentu Prawnego z wnioskodawcą w przypadku braków dostrzeżonych we wniosku. Zamawiający informowany jest np. o konieczności sporządzenia dokładnego uzasadnienia lub podania brakujących informacji niezbędnych do wydania decyzji.

6.1.3. Odstąpienie od stosowania preferencji krajowych

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego obowiązkowe jest stosowanie preferencji krajowych polegających na przeliczeniu ceny oferty dostawcy lub wykonawcy krajowego, o wskaźnik przeliczenia ceny, który dla każdego rodzaju zamówienia publicznego wynosi 20%. Kolejnym rodzajem obowiązkowych preferencji krajowych są preferencje stosowane w postępowaniu o udzielenie zamówienia na usługi i roboty budowlane, polegające na stosowaniu do wykonania zamówienia nie mniej niż 50% wartości surowców i produktów krajowych, zaś przy robotach budowlanych dodatkowym warunkiem będzie co najmniej 50% udział podmiotów krajowych w wykonaniu zamówienia. Dostawcy i wykonawcy krajowi po spełnieniu ww. warunków będą mogli przeliczyć cenę złożonej oferty o 20% wskaźnik, zaś oferenci zagraniczni, aby móc złożyć swoją ofertę w prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego muszą spełnić przedmiotowe warunki.

Przepisy ustawy o zamówieniach publicznych dopuszczają również możliwość zastosowania w prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, preferencji krajowych fakultatywnych. Przepisy ustawy i rozporządzenia wymieniają trzy rodzaje fakultatywnych preferencji krajowych: preferencje na całość, preferencje polegające na obniżeniu udziału wartości surowców i produktów w zamówieniu oraz preferencje stosowane przy zamówieniach o wartości niższej niż 30.000 EURO.

Jeżeli przedmiotem zamówienia są usługi lub roboty budowlane na obszarze Polski, zamawiający może wymagać, aby całość prac objętych zamówieniem była wykonana przy wykorzystaniu podmiotów, surowców i produktów krajowych, o ile wartość zamówienia przekroczy równowartość kwoty 200.000 EURO, a Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wyrazi zgodę na zastosowanie tego rodzaju preferencji. W przypadku niektórych dostaw zamawiający może obniżyć udział wartości surowców i produktów krajowych przy wykonaniu zamówienia, za uprzednią zgodą Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Zaś w sytuacji kiedy wartość szacunkowa zamówienia nie przekracza 30.000 EURO, zamawiający może ograniczyć udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia wyłącznie do dostawców lub wykonawców krajowych oraz zagranicznych mających oddział lub przedstawicielstwo w Polsce.

W przypadku jeżeli stosowanie danego rodzaju preferencji krajowych jest obowiązkowe, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych może wyrazić zgodę na odstą-

pienie od ich stosowania na wniosek zamawiającego o ile zajdą następujące okoliczności:

- 1) produkty lub surowce potrzebne do wykonania zamówienia nie są wytwarzane na obszarze Polski lub nie są wytwarzane w ilości potrzebnej do wykonania zamówienia,
- 2) dostawcy i wykonawcy krajowi nie gwarantują odpowiedniej jakości, terminowości lub innych ważnych warunków zamówienia,
- 3) liczba krajowych podmiotów mogących wykonać określone specjalistyczne zamówienie jest niewystarczająca do zapewnienia konkurencji.

Można odstąpić od stosowania preferencji krajowych w przypadku gdy produkty lub surowce potrzebne do wykonania zamówienia nie są wytwarzane na obszarze Polski. W sytuacji jednak, kiedy produkty lub surowce potrzebne do wykonania zamówienia nie są wytwarzane w ilości potrzebnej do wykonania zamówienia lub nie są wytwarzane na obszarze Polski, odstąpienie od stosowania preferencji krajowych nie zawsze będzie prawidłowym rozwiązaniem. Bowiern ustawodawca przewidział możliwość wyrażenia zgody przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na obniżenie udziału surowców lub produktów krajowych, w wykonaniu zamówienia. Aby zapewnić konkurencyjność dostawców krajowych, zamawiający powinni występować do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z wnioskiem o wyrażenie zgody na obniżenie udziału wartości surowców lub produktów krajowych w niektórych dostawach. Obniżenie udziału wartości surowców lub produktów krajowych powinno następować w takich granicach, aby umożliwić udział dostawców krajowych w organizowanym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Odstąpienie od stosowania preferencji krajowych może nastąpić również w przypadku, gdy dostawcy i wykonawcy krajowi nie gwarantują odpowiedniej jakości, terminowości lub innych ważnych warunków zamówienia. Argumentem przemawiającym za odstąpieniem od stosowania preferencji krajowych nie może być niższa cena zamówienia. Bardzo często zdarza się, że zamówienie ma mieszany charakter tzn. posiada równocześnie cechy dostawy, usługi lub roboty budowlanej. W wielu wypadkach utrudnia to właściwą kwalifikację zamówienia i w konsekwencji rodzi wątpliwości przy stosowaniu preferencji krajowych, których zakres jest zróżnicowany w zależności od rodzaju zamówienia. Wydaje się, że w takim postępowaniu, które posiada równocześnie cechy dostawy i usługi, powinno się stosować przepisy dotyczące tego przedmiotu zamówienia, którego udział w danym zamówieniu jest największy. Rozwiązanie takie zakładają również postanowienia projektu nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych. W świetle powyższych postanowień, jeżeli zamówienie obejmuje równocześnie roboty budowlane, dostawy lub usługi, do udzielenia tego zamówienia stosuje się przepisy dotyczące przedmiotu zamówienia, którego wartościowy udział w danym zamówieniu jest największy.

Wydanie decyzji w sprawie odstąpienia od stosowania preferencji krajowych oraz w sprawie obniżenia udziału surowców lub produktów krajowych w wykonaniu zamówienia, uzależnione jest od udzielenia opinii przez inny organ (właściwego ministra ze względu na przedmiot zamówienia). Przepis § 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie stosowania preferencji krajowych jest przepisem materialnym nakładającym obowiązek współdziałania i należy rozpatrywać łącznie z art. 106 k.p.a., który normuje wyłącznie kwestie proceduralne współdziałania i sam nie stwarza ani obowiązku jego podejmowania, ani też nie stanowi podstawy do podejmowania czynności mających na celu współdziałanie z innym organem przy wydawaniu decyzji. Prezes Urzędu po zasięgnięciu opinii, może uwzględnić lub nie stanowisko organu współdziałającego. Organ współdziałający nie jest stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a.

i nie ma żadnych jej uprawnień, takie stanowisko zawarł NSA w wyroku z 12 stycznia 1994 r., II S.A. 1971/93, Wokanda 1994, Nr 6, s. 34. Organ współdziałający, którego stanowisko nie zostało uwzględnione w treści decyzji wydanej w sprawie, nie może ani wnieść odwołania od takiej decyzji, ani też skargi do NSA.

W 2000 roku wydanych zostało 311 decyzji (ok. 2% ogółu decyzji administracyjnych wydanych przez Prezesa) dotyczących wniosków o odstąpienie od obowiązku stosowania preferencji krajowych, natomiast w roku 1999 wydano 281 decyzji (także ok. 2% ogółu).

W 71% (74%) przypadków Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wydał zgodę na udzielenie zamówienia publicznego bez zastosowania preferencji krajowych.

Natomiast 4 (w 1999 roku także 4) decyzje (0,03% ogółu wydanych decyzji) dotyczyły realizacji zamówień publicznych przy wyłącznym udziale podmiotów i wykorzystaniu surowców i produktów krajowych. Wszystkie były pozytywne.

6.1.4. Zwolnienie z obowiązku wnoszenia wadium

Prezes UZP, poprzez wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących odstąpienia – na wniosek zamawiającego – od obowiązku wnoszenia wadium, ma wpływ na kształtowanie się poziomu kosztów prowadzonego postępowania. Przygotowywanie projektów przedmiotowych decyzji odbywa się zawsze w jak najkrótszym terminie ze względu na fakt, iż najczęściej postępowanie jest na etapie przygotowania, tzn. w Departamencie Biuletynu Zamówień Publicznych złożono wniosek o publikację ogłoszenia. Zasadniczym problemem tego rodzaju spraw jest nieostre określenie okoliczności uzasadniających odstąpienie od tego obowiązku, czyli sytuacji, kiedy koszty organizacji postępowania nie są znaczne. Powoduje to, że wielu wnoszących nie przedstawia żadnego uzasadnienia lub podnosi tylko, iż koszty postępowania nie są znaczne i wynoszą zaledwie pewien niewielki procent wartości zamówienia. Często podnoszony jest argument, iż konieczność wniesienia wadium odstraszy potencjalnych oferentów od złożenia oferty. Brak oficjalnej wykładni przepisów odnośnie tej kwestii powoduje, że trudno jest uzyskać precyzyjne wyjaśnienia od zamawiających. Decyzje podejmowane są w oparciu o ustalone koszty organizacyjne postępowania.

W roku 2000 decyzji takich Prezes wydał 248 (w 1999 roku – 268) – tj. ok. 1,6% ogółu decyzji, z czego 87% było pozytywnych.

Jeżeli chodzi o rodzaj zamówienia to w 56% (53% – w roku 1999) przypadków decyzje pozytywne dotyczyły zamówień na usługi; 40% (43% – w roku 1999) – na dostawy, natomiast jedynie 4% (także 4% – w roku 1999) – na roboty budowlane.

6.1.5. Zawarcie umowy na czas dłuższy niż trzy lata

Zgodnie z art. 73 ustawy o zamówieniach publicznych z dnia 10 czerwca 1994 r. zawarcie umowy na czas dłuższy niż 3 lata wymaga wcześniejszej zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Powyższy przepis ma na celu ograniczenie zawierania umów długoterminowych zawężających, a często eliminujących zasady wolnej konkurencji pomiędzy podmiotami ubiegającymi się o zamówienie publiczne. Wpływa to również negatywnie na racjonalne i efektywne gospodarowanie i wydatkowanie środków publicznych.

Omawiany artykuł nie wymienia jednak warunków takiej zgody, w związku z powyższym Prezes UZP zmuszony jest kierować się przy analizie tego typu spraw ogólnymi zasadami zamówień publicznych. Wśród tych zasad na uwagę zasługują przede wszystkim zasada powszechnej dostępności podmiotów do ubiegania się o możliwości realizacji zamówień opłacanych ze środków publicznych i zasada uczciwej konkurencji.

Podkreślić jednocześnie należy, że wyrażenie zgody na zawarcie umowy na czas dłuższy niż 3 lata możliwe jest tylko wtedy, gdy realizacja zamówienia nie jest możliwa w tym okresie, lub z innych ważnych powodów wyznaczenie czasu przekraczającego 3 lata jest uzasadnione.

Zawieranie tego rodzaju umów zostało więc, ograniczone do sytuacji szczególnych, kiedy warunki obiektywne uniemożliwiają wcześniejsze wykonanie zamówienia.

Znaczną część wniosków kierowanych do Prezesa UZP, stanowią wnioski w sprawie wyrażenia przez Prezesa zgody na zawarcie umowy kredytowej na okres przekraczający 3 lata. Jak wynika z analizy tego typu spraw wnioskodawcy realizują często różnego rodzaju zadania absorbujące znaczne środki finansowe. Spłata kredytów w tych sytuacjach musi być rozłożona w dłuższym okresie, ażeby nadmiernie nie obciążać najbliższych budżetów. Zaciągnięcie długoterminowego kredytu wynikać może także ze strategii rozwoju miasta czy gminy opracowanej i uchwalonej przez właściwe organy. Zawierają one analizy ekonomiczne, sporządzone na kilka lat, które zakładają zaciąganie kredytów długoterminowych w pierwszych latach realizacji założeń strategii.

Istotne problemy rodzą się również w kwestiach zawierania umów na modernizację węzłów cieplnych połączonych z dostawą ciepła. Zamawiający argumentują zazwyczaj, że warunkiem realizacji tego typu inwestycji przez wykonawcę, a zarazem dostawcę energii cieplnej jest podpisanie umowy na określony czas (przekraczający 3 lata), który gwarantuje wykonawcy zwrot poniesionych nakładów.

W praktyce zdarza się, że przytaczane przez wnioskodawców argumenty opierają się jedynie na swobodnych analizach ekonomicznych przygotowywanych przez podmioty bezpośrednio zainteresowane uzyskaniem zamówienia. Wiązać się to niestety może z brakiem obiektywizmu przy sporządzaniu zestawień finansowych i określeniu czasu potrzebnego na zwrot kosztów prac modernizacyjnych. Jak wynika z orzecznictwa UZP powyższe twierdzenia dotyczące określenia optymalności czasu trwania umowy stanowią subiektywną ocenę sytuacji i nie mogą stanowić podstawy uwzględnienia żądania wnioskodawców.

Wyrażenie zgody przez Prezesa UZP możliwe jest jeżeli zamawiający przedstawiają analizę techniczno-ekonomiczną sporządzoną przez ekspertów, dotyczącą potencjalnego czasu trwania umowy na której opierają swój wniosek. Tym samym wskażą podstawę do stwierdzenia, że wskazany okres jest niezbędnym, aby wnioskowana inwestycja mogła zostać w całości spłacona. Zawarcie umowy na dłuższy okres stwarza bowiem realne niebezpieczeństwo powstania faktycznego monopolu na dostawę energii cieplnej, ograniczając tym samym konkurencję a także możliwość uzyskania przez zamawiającego w przyszłości lepszych warunków realizacji zamówienia. Najlepszą formą weryfikacji czasu trwania umowy jest przeprowadzenie postępowania przetargowego co umożliwi wybór oferty zawierającej najkorzystniejsze warunki realizacji zamówienia, w tym również w zakresie okresu związania umową.

Wśród wniosków kierowanych do Prezesa UZP zdarzają się wnioski w sprawach dotyczących wyrażenia zgody na kontynuowanie umowy zawartej jeszcze przed wejściem w życie ustawy.

Wskazać należy, że ustawa o zamówieniach publicznych w brzmieniu pierwotnym z dnia 10 czerwca 1994 r. nie wypowiedała się w sprawie umów zawartych przed jej wejściem w życie, zaś art. 95 ustawy nakazywał do zamówień udzielonych przed jej wejściem w życie stosować przepisy dotychczasowe. Kwestia umów zawartych przed wejściem w życie ustawy została natomiast uregulowana w nowelizacji do ustawy o zamówieniach publicznych z dnia 29 sierpnia 1997 r. Art. 4 ustawy zastrzega, iż w przypadku utrzymanych w mocy umów nie jest możliwe rozszerzenie ich zakresu przedmiotowego i zmiana stron umowy. Brak jest więc w tych przypadkach podstaw do ustosunkowania się do żądań zamawiających.

Ustawa o zamówieniach publicznych w art. 76 ust. 1 zawiera zakaz dokonywania zmian zawartej umowy, jeżeli postanowienia wprowadzone do umowy są niekorzystne dla Zamawiającego. Powyższy przepis oznacza, że dopuszczalne są zmiany umowy w sprawie zamówień publicznych, jeżeli:

1. wprowadzone do umowy zmiany są korzystne dla zamawiającego i jednocześnie nie prowadzą do obejścia ustawy,
2. zachodzi konieczność wprowadzenia zmian spowodowana okolicznościami, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy.

W świetle powyższego wyrażenie przez Prezesa zgody na przedłużenie umowy, uzależnione jest od wskazania przez zamawiającego szeregu okoliczności faktycznych towarzyszących sprawie i wyczerpujących określone w ustawie przesłanki.

W roku 2000 Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wydał 1.020 decyzji administracyjnych w sprawie zawarcia umowy na czas dłuższy niż trzy lata, co stanowiło 6,5% wszystkich wydanych przez Prezesa decyzji administracyjnych. Z tego 668 decyzji dotyczyło wyrażenia zgody na zawarcie umowy na czas dłuższy niż trzy lata, co stanowiło 65,5% wszystkich wydanych decyzji na podstawie delegacji ustawowej dotyczącej zawarcia umowy na czas dłuższy niż trzy lata. Z kolei w 352 przypadkach Prezes Urzędu Zamówień Publicznych odmówił wyrażenia zgody na zawarcie umowy na czas dłuższy niż trzy lata.

6.1.6. Zawarcie umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu

W art. 81 ustawy o zamówieniach publicznych została zawarta kompetencja dla Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych do wyrażenia zgody na zawarcie umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu. Jak wynika z praktyki najczęściej wnioski w przedmiotowej sprawie są umarzane ze względu na okoliczność wcześniejszego rozstrzygnięcia protestu przez Zespół Arbitrów. Wynika to przede wszystkim z szybkości postępowania arbitrażowego (rozpatrywanie odwołań w terminie 14 dni).

W 2000 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wydał 12 decyzji administracyjnych w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu, co stanowiło 0,08% wszystkich wydanych decyzji administracyjnych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Z tego w 11 przypadkach (92%) były to decyzje negatywne.

6.1.7. Odstąpienie od stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych

Ustawodawca dopuszcza możliwość odstąpienia od stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych w dwóch przypadkach. Po pierwsze, w przy-

padku kiedy zamówienie jest finansowane z udziałem środków zagranicznych przyznanych na podstawie umowy międzynarodowej, która przewiduje inne procedury udzielania zamówień publicznych niż określone w ustawie. Po drugie w sytuacji kiedy zamówienie finansowane jest z udziałem środków zagranicznych przyznanych na innej podstawie niż umowa międzynarodowa.

W sytuacji kiedy zamówienie jest finansowane ze środków finansowych, które zostały przyznane na podstawie umowy międzynarodowej zamawiający nie jest zobowiązany do uzyskiwania zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na odstąpienie od stosowania przepisów ustawy. Jednakże musi pamiętać, że może zastosować tylko procedury w zakresie określonym w umowie międzynarodowej. W zakresie nie uregulowanym postanowieniami umowy międzynarodowej musi stosować zasady określone w przepisach ustawy o zamówieniach publicznych.

W przypadku kiedy zamówienie ma być finansowane ze środków publicznych przyznanych na innej podstawie niż umowa międzynarodowa, a otrzymanie tych środków uzależnione jest od zastosowania procedur odmiennych niż określone w ustawie o zamówieniach publicznych, wówczas zamawiający może wystąpić do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wydanie zezwolenia na odstąpienie od stosowania przepisów ustawy. Zezwolenie takie jest wydawane w formie decyzji administracyjnej na podstawie prawidłowo umotywowanego wniosku z dołączonym dokumentem stwierdzającym konieczność zastosowania odmiennych procedur udzielenia zamówienia. Po otrzymaniu wniosku Prezes Urzędu Zamówień Publicznych powinien wystąpić z prośbą o opinię w przedmiocie nadesłanego wniosku do ministra właściwego w sprawach finansów, w drodze współdziałania organów administracji publicznej. Należy pamiętać, że umowa przyznająca środki finansowe nie będąca umową międzynarodową musi dokładnie określać zasady wydatkowania przyznanych środków finansowych. Uzyskując decyzję administracyjną Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych zamawiający będzie mógł przy wydatkowaniu takich środków stosować wyłącznie zasady określone w tejże umowie. W tym przypadku nie ma mowy o pomocniczym stosowaniu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, ponieważ Prezes Urzędu wydając decyzję rozstrzyga o odstąpieniu bądź nie, od stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

W 2000 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wydał 34 decyzje administracyjne w sprawie odstąpienia od stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, co stanowiło 0,22% wszystkich wydanych decyzji administracyjnych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Z tego 21 decyzji dotyczyło wyrażenia zgody na odstąpienie od stosowania przepisów ustawy, co stanowiło 62% wszystkich wydanych decyzji na podstawie delegacji ustawowej obejmującej odstąpienie od stosowania przepisów ustawy.

6.1.8. Pozostałe kompetencje decyzyjne Prezesa UZP

Okolicznością zasługującą na podkreślenie jest niewielka liczba wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy. Bowiem z liczby 15.673 wydanych decyzji administracyjnych w 2000 r. do Urzędu wpłynęły jedynie 682 wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Z tego 473 zostały wnioski rozpatrzone pozytywnie, zaś pozostałe 209 wniosków rozpatrzone odmownie. Odsetek decyzji rozpatrzonych w drugiej instancji w stosunku do wszystkich decyzji wydanych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wynosi 4,35%.

Charakterystycznym natomiast jest dosyć wysoki poziom decyzji dotyczących umorzeń postępowań. O ile w roku 1997 r. odsetek tych decyzji wynosił zaledwie 2,6%, to w 1999 r. wynosił 9% natomiast w roku 2000 wynosił ponad 6%.

Na tak dużą liczbę decyzji umarzających postępowanie wpływa przede wszystkim występowanie zamawiających do Prezesa UZP w sprawach:

- zgody na zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki w przypadku gdy wartość szacunkowa zamówienia była niższa niż 20.000 EURO,
- zgody na skrócenie terminu składania ofert w przypadku gdy wartość szacunkowa zamówienia była niższa niż 50.000 EURO,
- zgody na zastosowanie trybu innego niż przetarg nieograniczony (z wyłączeniem zamówienia z wolnej ręki) przy zamówieniach o wartości szacunkowej mniejszej niż 200.000 EURO,

a także w przypadku gdy:

- podmiot występujący o decyzję nie podlegał ustawie o zamówieniach publicznych oraz gdy nie miał przyznanych środków na realizację planowanego zamówienia.

W 2000 roku czas oczekiwania na wydanie decyzji wahał się od 9 do 17 dni (w 1999 r. – od 6 do 12 dni); średnio zaś wynosił dni 13.

6.1.9. Decyzje administracyjne w ujęciu podmiotowym

W 2000 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wydał 2.386 decyzji administracyjnych (ok. 15% ogółu) dla jednostek służby zdrowia (**zał. 12**). Analizie poddano decyzje wydane samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej, jednostkom organizacyjnym powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, naukowym instytutom medycznym oraz Ministerstwu Zdrowia. Z ogólnej liczby wydanych decyzji w tym zakresie w 512 przypadkach Prezes wydał decyzje negatywne, co stanowiło 21%.

Ponad połowa wydanych decyzji w tym zakresie dotyczyła zatwierdzenia trybu udzielenia zamówienia publicznego innego niż tryb przetargu nieograniczonego (1.342 decyzje, co stanowi 56% wszystkich wydanych decyzji dla jednostek służby zdrowia).

Najczęściej występowało z wnioskami o zmianę trybu zamówienia publicznego, kiedy przedmiotem zamówienia był zakup specjalistycznej aparatury medycznej oraz odczynników do posiadanej aparatury medycznej, przytaczając w argumentacji wniosków twierdzenie o istnieniu tylko jednego dostawcy określonego sprzętu.

Kolejną znaczną grupą wydanych decyzji dla jednostek służby zdrowia, były decyzje dotyczące skrócenia terminu składania ofert w prowadzonych postępowaniach przetargowych. Z 565 wydanych decyzji administracyjnych w sprawie skrócenia terminu składania ofert jedynie 69 decyzji było decyzjami negatywnymi (co stanowiło 12% wszystkich wydanych decyzji na skrócenie terminu składania ofert dla jednostek służby zdrowia). Podstawą skracania terminu składania ofert w prowadzonych postępowaniach była powszechna dostępność oraz pewna standardowość przedmiotu zamówienia. Najwięcej wniosków dotyczyło bowiem zakupu leków bądź materiałów opatrunkowych.

Natomiast 4.885 decyzji administracyjnych (ok. 31% ogółu) dotyczyło sektora samorządowego (**zał. 13**). Analizie poddano decyzje wydane jednostkom samorządu terytorialnego, sejmikom samorządowym, związkom komunalnym oraz komunalnym

jednostkom organizacyjnym. Z ogólnej liczby wydanych decyzji w tym zakresie, w 1.101 przypadkach Prezes wydał decyzje negatywne, co stanowiło 22%.

Prawie dwie piąte wydanych decyzji w tym zakresie dotyczyło skrócenia terminu składania ofert (1.937 decyzji co stanowi 40% wszystkich wydanych decyzji dla sektora samorządowego). Potrzeba skrócenia terminu składania ofert wynikała w szczególności z sezonowości wykonywanych robót budowlanych oraz konieczności pilnego przygotowania dokumentacji w celu uzyskania środków finansowych z wybranych funduszy celowych.

Stosunkowo duży odsetek wydanych decyzji administracyjnych dotyczył zatwierdzenia trybu udzielenia zamówienia publicznego innego niż tryb przetargu nieograniczonego (1.794 decyzje, co stanowi 37% wszystkich wydanych decyzji dla sektora samorządowego). Z 1.794 wydanych decyzji administracyjnych w sprawie zatwierdzenia trybu udzielenia zamówienia publicznego innego niż tryb przetargu nieograniczonego jedynie 419 decyzji było decyzjami negatywnymi. Wynika to z faktu, że większość wniosków kierowanych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych dotyczyła sytuacji, w których przedmiot zamówienia można uzyskać tylko od jednego dostawcy lub wykonawcy. Ma to miejsce szczególnie w przypadku dostaw np. energii elektrycznej, gazu, energii cieplnej, wody oraz odprowadzania ścieków.

Należy również zwrócić uwagę na dużą ilość wydanych decyzji dotyczących wyrażenia zgody na zawarcie umowy na czas dłuższy niż trzy lata (521 decyzji, co stanowi 11% wszystkich wydanych decyzji dla sektora samorządowego). Wynikało to w szczególności z braku środków finansowych na realizację inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego. Wyjściem z tej sytuacji jest więc finansowanie inwestycji przez stronę trzecią, która następnie będzie odzyskiwała poniesione nakłady poprzez wieloletnią eksploatację przedmiotu zrealizowanej inwestycji. Pojawia się więc konieczność zawarcia umowy na czas dłuższy niż trzy lata.

6.1.10. Decyzje administracyjne w ujęciu przedmiotowym

Z przeanalizowanych 9.294 wydanych w 2000 r. decyzji administracyjnych wynika, że najwięcej z nich wydano w zakresie robót budowlanych. 4.151 decyzji administracyjnych dotyczyło robót budowlanych, z tej liczby w 1.165 przypadkach Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wydał decyzje odmownie załatwiające żądania wnioskodawców (zał. 14).

Najczęściej zamawiający występowali z wnioskami do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wydanie decyzji administracyjnej, gdy przedmiotem zamówienia były roboty drogowe, bowiem decyzji takich Prezes UZP wydał 1.693, z czego w 417 rozstrzygnął odmownie żądanie zamawiającego.

Duża grupa wydanych decyzji dotyczyła robót budowlanych związanych z budową, remontem oraz modernizacją budynku. Prezes Urzędu wydał 1.582 takie decyzje administracyjne, z czego w 485 przypadkach rozstrzygnął odmownie żądanie zamawiającego.

Kolejną grupą wydanych decyzji były decyzje obejmujące przedmiotem zamówienia roboty kanalizacyjno – wodociągowe. Takich decyzji Prezes UZP wydał 751, z czego 288 decyzji było decyzjami odmownie rozstrzygającymi żądanie zamawiającego. Znaczną grupę wydanych decyzji w 2000 r. stanowiły decyzje, których przedmiot dotyczył dostaw energii elektrycznej, gazu, wody, oleju opałowego oraz paliw (wydano 2.298 decyzji administracyjnych).

Ponadto z przebadanej liczby wydanych decyzji administracyjnych, przedmiotem 565 decyzji było uzyskanie kredytu, 469 decyzji dotyczyło sprzętu informatycz-

nego, 349 decyzji dotyczyło dostawy autobusów oraz samochodów, zaś w 340 przypadkach przedmiot wydanej decyzji dotyczył dostaw leków oraz sprzętu medycznego.

6.2. Sądowa kontrola decyzji administracyjnych wydanych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych

6.2.1. Zatwierdzanie wyboru trybu

W dniu 22 marca 2000 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyrok w sprawie ze skargi na decyzję Prezesa Urzędu, dotyczącej odmowy zatwierdzenia trybu zamówienia "z wolnej ręki" na wykonanie robót budowlanych w zakresie brakujących obiektów zaplecza technicznego pralni i kuchni Szpitala Miejskiego w Y, utrzymując tym samym w mocy decyzję Prezesa Urzędu.

W ocenie Sądu bowiem – tak jak uznał Prezes Urzędu - w świetle stanu faktycznego sprawy szczegółowo przedstawionego w części historycznej uzasadnienia nie zachodziła żadna z sytuacji z art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Potrzebne roboty budowlane w zakresie brakujących obiektów zaplecza technicznego pralni i kuchni Szpitala Miejskiego w Y. nie są ani zamówieniami dodatkowymi z art. 71 ust. 1 pkt 1, ani unikatowymi pracami, które można uzyskać tylko od jednego wykonawcy (art. 71 ust. 1 pkt 3), ani nie zachodzą obiektywne, szczególne okoliczności gospodarcze lub społeczne, których zamawiający nie mógł przewidzieć, ze względu na które jest wymagane natychmiastowe wykonanie zamówienia [art. 71 ust. 1 pkt 6] a mamy po prostu do czynienia z następstwami wadliwie, źle zorganizowanego procesu inwestycyjnego.

6.2.2. Zatwierdzenie przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki oraz zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego na czas dłuższy niż 3 lata

W dniu 14 marca 2000 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał kolejne dwa ważne wyroki, w których sformułowane zostały tezy, o istotnym znaczeniu dla wykładni przepisów ustawy o zamówieniach publicznych i orzecznictwa Prezesa UZP. Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się w sprawie granic dopuszczalnej ingerencji Prezesa UZP w proces udzielania zamówienia publicznego, zakreślił przesłanki orzekania w sprawach, o których mowa w art. 73 ustawy, a także podzielił stanowisko Prezesa UZP, że w sytuacji finansowania zamówienia inwestycyjnego w drodze opłat za dostawy energii, dochodzi do faktycznej zapłaty za realizację zamówienia. To ostateczne stwierdzenie ostatecznie zamyka dyskusję na temat stosowania ustawy o zamówieniach publicznych przy zawieraniu tzw. umów "finansowanych przez stronę trzecią".

W uzasadnieniu do wyroków Naczelny Sąd Administracyjny zawarł następujące tezy:

- 1. "(...) Prezes Urzędu Zamówień Publicznych nie ma możliwości kwestionowania dokonanego przez samorząd wyboru ekologicznego sposobu ogrzewania. Kontrolą Urzędu może być objęte tylko zamówienie na modernizację systemu grzewczego wraz z dostawą energii cieplnej (...)",**

2. **“Zamawiający chcąc zawrzeć umowę na czas dłuższy niż 3 lata jest obowiązany uzyskać zgodę Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. (...) Warunki zgody nie zostały zdefiniowane, ale chodzi o ograniczenie przypadków zawierania tego rodzaju umów do sytuacji szczególnych, kiedy warunki obiektywne uniemożliwiają wcześniejsze wykonanie zamówienia”,**
3. **“(…) Trudno mówić o nieodpłatnym przekazaniu i zainstalowaniu węzła cieplnego, skoro czas trwania umowy jest zapewne czasem spłaty należności (w pobieranej opłacie za dostarczane ciepło) za zainstalowanie węzła cieplnego”.**

Na tle dotychczas wydanych rozstrzygnięć przez Naczelny Sąd Administracyjny można sformułować wnioski o charakterze generalnym, które dotyczą:

⇒ **granic ingerencji Prezesa UZP w proces udzielania zamówienia publicznego**

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wydaje decyzje administracyjne wyłącznie w sprawach przewidzianych ustawą i na podstawie przesłanek w niej określonych. Rolą tego organu administracji rządowej (wyznaczoną mu przez ustawodawcę) jest takie ingerowanie w proces udzielania zamówień, którego celem jest zapewnienie prawidłowości stosowania procedur ustawy o zamówieniach publicznych. Prezes UZP stoi więc na straży zasad i procedur systemu zamówień publicznych.

Jednocześnie, jak to było wielokrotnie podnoszone w literaturze fachowej, Urząd Zamówień Publicznych nie jest instytucją wyręczającą zamawiających w prowadzeniu postępowań. Urząd nie może ingerować np. w te dziedziny, które dotyczą celowości udzielania konkretnego zamówienia. Zatwierdzając wybór trybu udzielania zamówienia, Prezes UZP nie może oceniać zasadności dokonywania konkretnego zakupu czy prowadzenia określonej inwestycji przez zamawiającego. Jego decyzja nie wyraża więc zgody na dokonanie tego zakupu lecz oznacza, że zakup ten (jeśli nastąpi) może być przeprowadzony w określonym trybie tzn. wg określonej ustawy procedury.

Także odnośnie określenia przedmiotu zamówienia, kontrola Prezesa UZP ogranicza się wyłącznie do oceny jego zgodności z art. 17 ustawy, który nakazuje określenie przedmiotu zamówienia za pomocą obiektywnych cech technicznych i jakościowych, w sposób nie utrudniający uczciwej konkurencji. Z tym zastrzeżeniem zamawiający ma pełną swobodę w określeniu swoich potrzeb i wymagań.

Powyższe poglądy znalazły potwierdzenie w omawianym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, z którego jednoznacznie wynika, że jednostka samorządu terytorialnego może samodzielnie kształtować politykę swojego rozwoju i zgodnie z tą polityką realizować powierzone jej zadania. I w tym zakresie Prezes UZP nie może dokonywać ingerencji w proces udzielania zamówienia. Tak więc, jeśli miasto X postanowiło oprzeć swój system ciepłowniczy na wykorzystaniu ekologicznej energii geotermalnej, to Prezes UZP tego wyboru nie może zakwestionować. Jego rolą jest ustalenie, czy (zgodnie z przesłanką art. 71 ust 1 pkt. 3 ustawy) dostawcą energii geotermalnej jest faktycznie jeden dostawca wykonawca, czy też takich podmiotów jest więcej. Inaczej mówiąc, zamawiający może samodzielnie zdecydować czy (pozostając przy przykładzie energii cieplnej) chce pozyskiwać ciepło z własnej kotłowni, czy chce przyłączyć się do sieci miejskiej (geotermalnej lub nie) czy też np. chce samodzielnie wykorzystywać źródła niekonwencjonalne (energia słoneczna, wiatr,

energia wodna). Dopiero na etapie przystąpienia do realizacji zadania powstają uprawnienia Prezesa UZP dotyczące sposobu udzielenia zamówienia. Sposób realizacji zadania, a sposób udzielenia zamówienia są więc dwoma odrębnymi zagadnieniami.

Jednocześnie zastrzec należy, co podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny, że wyrok wydany został na gruncie ściśle określonego, bardzo złożonego, stanu faktycznego. Z uzasadnienia wyroku widać, że Sąd przeanalizował i wziął pod uwagę wszystkie działania podjęte przez miasto X dla ograniczenia emisji szkodliwych związków i zapewnienia ekologicznych źródeł energii. Dlatego możliwym było ustalenie, iż nie doszło w tym przypadku do omijania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

⇒ **przesłanek orzekania w sprawach, o których mowa w art. 73 ustawy**

Zgodnie z art. 73 ustawy o zamówieniach publicznych, umowy w sprawach zamówienia publicznego nie mogą być zawierane na czas nie oznaczony, a zawarcie umowy na czas dłuższy niż 3 lata wymaga wcześniejszej zgody Prezesa UZP. Ustawodawca nie określił przesłanek udzielenia takiej zgody, a więc decyzje Prezesa UZP wydawane są w oparciu o uznanie administracyjne. Uznanie takie nie oznacza jednak dowolności. Prezesa UZP wiążą ogólne zasady rządzące systemem zamówień publicznych i to one określają granice orzekania.

Fundamentalną zasadą systemu zamówień publicznych jest zasada powszechnej dostępności podmiotów do ubiegania się o możliwość realizacji zamówień, opłacanych ze środków publicznych. Rynek zamówień publicznych jest rynkiem konkurencyjnym, a zagwarantowaniu tego służą takie regulacje ustawy jak np. ustanowienie trybu przetargu nieograniczonego trybem podstawowym, obowiązek publikacji ogłoszeń o postępowaniach, obowiązek przestrzegania zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Z tych samych powodów ustawodawca ustanowił zakaz zawierania umów bezterminowych, a dopuszczalność umów wieloletnich, przekraczających okres 3 lat, uwarunkował zgodą Prezesa UZP.

Biorąc powyższe pod uwagę, przy podejmowaniu decyzji na podstawie art. 73 ustawy, Prezes UZP kieruje się zawsze oceną, czy w analizowanym indywidualnie stanie faktycznym, możliwe jest udzielenie zamówienia z wyznaczeniem 3-letniego okresu realizacji, czy też zawarcie umowy na czas dłuższy niż 3 lata jest konieczne i nie narusza zasad ogólnych, kształtujących system zamówień publicznych. Dzieje się tak, gdy np. z powodu obiektywnych uwarunkowań, zamówienia nie można wykonać w okresie 3 lat i zawarcie umowy na czas dłuższy jest jedynym sposobem realizacji zadania.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w pełni potwierdził słuszność powyższej interpretacji co do sposobu wykonywania uprawnień przez Prezesa UZP w omawianym zakresie. Jak stwierdziła Sąd, wprowadzenie warunków zgody na zawarcie umowy przekraczającej okres 3 lat nie zostały w ustawie zdefiniowane, to chodzi o ograniczenie przypadków zawierania tego rodzaju umów do sytuacji szczególnych, kiedy warunki obiektywne uniemożliwiają wcześniejsze wykonanie zamówienia. W ocenie Sądu nie mieści się w powyższej sytuacji okoliczność takiego skalkulowania spłaty kosztów budowy (lub modernizacji) węzła ciepłego, która wymaga zawarcia wieloletniej umowy na dostawę ciepła.

Ta ostatnia konkluzja Sądu budzić może pewien niepokój zamawiających zważywszy, że inwestycje polegające na remoncie lub budowie kotłowni dość powszechnie prowadzone są w systemie tzw. "finansowania przez stronę trzecią".

Okres spłaty w takich umowach z reguły rozłożony jest na czas znacznie przekraczający 3 lata. Trzeba mieć jednak na względzie, że podejmując rozstrzygnięcie, Naczelny Sąd Administracyjny analizował konkretną sprawę, w której podany we wniosku okres spłaty, opierał się wyłącznie na kalkulacji potencjalnego wykonawcy i w żaden inny sposób nie był weryfikowany. Dlatego trudno było mówić o zasadności żądania zawartego we wniosku. Inaczej jest natomiast, gdy czas spłaty ustalony zostanie w wyniku wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniu przetargowym. Dlatego właśnie, rozpatrując wnioski w trybie art. 73 ustawy, Prezes UZP zawsze analizuje na jakiej podstawie ustalony został czas trwania umowy i czy czas ten został poddany obiektywnej weryfikacji.

⇒ **zamówień “finansowanych przez stronę trzecią”**

“(…) Trudno mówić o nieodpłatnym przekazaniu i zainstalowaniu wężła ciepłego, skoro czas trwania umowy jest zapewne czasem spłaty należności (w pobieranej opłacie za dostarczane ciepło) za zainstalowanie wężła ciepłego”. To stwierdzenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawarte w uzasadnieniu wyroku, powinno definitywnie zakończyć dyskusję wokół problemu czy podlega rygorom ustawy o zamówieniach publicznych, zawieranie umów, w których wykonawca zobowiązuje się sfinansować realizację zamówienia, a zamawiający wiąże się z nim długoletnim kontraktem na dostawy energii, przez okres pozwalający na spłatę inwestycji.

Potwierdzone zostało stanowisko Urzędu Zamówień Publicznych, konsekwentnie głoszone od 1998 r., że zamówienia, których przedmiotem jest modernizacja urządzeń “finansowana przez stronę trzecią”, a następnie ich eksploatacja w powiązaniu z długoletnią umową na dostawy energii na rzecz zamawiającego - są zamówieniami publicznymi w rozumieniu ustawy, o ile zachodzą pozostałe przesłanki ustawowe, tzn. zamawiającym jest podmiot określony w art. 4 ust. 1 ustawy, dysponujący środkami publicznymi w rozumieniu art. 2 pkt 7).

Analiza typowych umów, których przedmiotem jest modernizacja urządzeń, a następnie ich eksploatacja w powiązaniu z długoletnią umową na dostawy wykazuje, że są to tzw. umowy nienazwane, łączące elementy wykonania usług, robót budowlanych i dostaw - w rozumieniu ustawy o zamówieniach publicznych. Nie sposób dostrzec się w tego rodzaju umowach “finansowania przez stronę trzecią”. W pierwszej fazie realizacji zamówienia, tj. na etapie wykonania modernizacji, zamówienie finansowane (de facto kredytowane) jest ze środków wykonawcy. Jednakże po zakończeniu prac modernizacyjnych, w drugiej fazie realizacji tej samej w istocie umowy, zamawiający zwraca wykonawcy koszty inwestycji płacąc za przedmiot dostawy (np. energii cieplnej czy elektrycznej), poprzez wygospodarowanie oszczędności, dzięki zmniejszonym kosztom eksploatacyjnym. Środki, które zamawiający (zobowiązany do stosowania ustawy) przeznaczy na zwrot wykonawcy kosztów inwestycji są więc środkami publicznymi, o ile spełniają wymogi określone w art. 2 pkt 7 ustawy. Fakt zaoszczędzenia tych środków nie odbiera im “statusu” środków publicznych, gdyż jedynym kryterium uznawania danych środków za publiczne lub niepubliczne jest definicja przyjęta w art. 2 pkt 7 ustawy.

Wprawdzie Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego zapadł w sprawie o nieco odmiennym stanie faktycznym (zamówienie dotyczyło wyboru dostawcy energii cieplnej, a nie wyboru wykonawcy zadania inwestycyjnego polegającego na modernizacji kotłowni) to jednak zasady rozliczania kosztów oparte były o podobne założenie. Dlatego wyrok w tej części ma znaczenie ogólne.

IV. Zjawiska patologiczne w zamówieniach publicznych

1. Wstęp

W kwietniu 2000 r. Urząd Zamówień Publicznych przygotował obszerną analizę poświęconą zjawiskom patologicznym w zamówieniach publicznych. Potrzeba sporządzenia raportu wynikała m.in. z chęci podsumowania i oceny 5-letniego okresu obowiązywania ustawy o zamówieniach publicznych, a ocena taka celowa była nie tylko w aspekcie niewątpliwych sukcesów wprowadzenia ustawy w życie ale także rozpoznania i opisanie zjawisk niepożądanych.

Jednocześnie przychylny klimat dla przeprowadzenia omawianej analizy stworzyły opublikowane nieco wcześniej raporty: Biura Banku Światowego w Warszawie (z października 1999 r.) oraz Najwyższej Izby Kontroli (z marca 2000 r.), dotyczące korupcji w Polsce. Jak wynikało z tych raportów, do obszarów szczególnego zagrożenia korupcją zaliczony został właśnie sektor zamówień publicznych.

W opinii wyżej wymienionych instytucji, nieprawidłowa realizacja zamówień publicznych przy wielkich kontraktach rządowych kosztuje państwo polskie miliony złotych. Nieprawidłowości dotyczące procedur udzielania zamówień publicznych są w dużej mierze wynikiem niekompetencji organów udzielających zamówień, jednakże Bank Światowy oraz Najwyższa Izba Kontroli wskazały również na przypadki celowego naruszania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Autorzy wspomnianych raportów wśród praktyk korupcyjnych, związanych z udzielaniem zamówień publicznych, wymienili m.in. wcześniejszy dostęp niektórych oferentów do szczegółowych informacji o przedmiocie zamówienia oraz systemie oceny ofert w planowanym zamówieniu publicznym, opracowywanie kryteriów zawartych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w sposób ułatwiający wygranie przetargu przez konkretną firmę, nadmierne korzystanie przez zamawiających z trybu zamówienia z wolnej ręki i negocjacji, praktykę negocjowania ceny już po udzieleniu zamówienia.

Z raportów Banku Światowego oraz Najwyższej Izby Kontroli wynikało, że problem korupcji w zamówieniach publicznych dotyczy nie tylko zamówień rządowych, lecz w dużej mierze jest związany z udzielaniem zamówień przez jednostki samorządu terytorialnego. Według NIK to właśnie jednostki samorządowe, z racji mniejszej intensywności kontroli, mają większe możliwości bezkarnego naruszania prawa. Według twierdzeń Banku Światowego korupcja w udzielaniu zamówień publicznych na szczeblu komunalnym polega m.in. na przyjmowaniu łapówek w kwotach stanowiących określony procent od wartości kontraktu zawartego z wybranym oferentem. Wskazane zostały powiązania zwycięskich firm z rodzinami radnych bądź członków komisji przetargowych, tworzenie fikcyjnych firm na potrzeby konkretnego przetargu. Autorzy powyższych raportów wskazali również jakie środki zaradcze należy podjąć w celu zabezpieczenia polskiego systemu zamówień publicznych przed korupcją.

Poniżej przedstawione opracowanie Urzędu Zamówień Publicznych przedstawia – w wersji skróconej w stosunku do oryginału - analizę istniejących nieprawidłowości (patologii) w zamówieniach publicznych w Polsce oraz zawiera propozycje środków zaradczych, które znalazły się w projekcie nowej ustawy o zamówieniach publicznych, a następnie (po wycofaniu projektu z Sejmu) powtórzone zostały w aktualnym projekcie nowelizacji ustawy, związanej z dostosowaniem polskich przepisów o zamówieniach publicznych do prawa Unii Europejskiej. Opracowanie pomija

natomiast zawarte w raporcie, międzynarodowe doświadczenia związane z problemem korupcji w dziedzinie zamówień publicznych.

2. Zjawiska systemowe

2.1. "Ucieczka" z systemu zamówień publicznych

Cele ustawy o zamówieniach publicznych oraz oczekiwania kierowane pod jej adresem zarówno przez administrację jak i opinię publiczną mogą być spełnione jedynie przy założeniu powszechnego obowiązywania przepisów regulujących zasady zamawiania dostaw, usług i robót budowlanych, opłacanych ze środków publicznych. Biorąc powyższe pod uwagę, za zjawiska niepożądane należy uznać wszelkie merytorycznie nieuzasadnione zwolnienia i wyłączenia, prowadzące do wyłomów w obowiązującym systemie. Zdecydowanie mianem patologii można określić wszystkie przejawy "ucieczki" od stosowania ustawy o zamówieniach publicznych, których zasadniczą motywacją jest niechęć poddania się skonkretyzowanym, formalnym procedurom udzielania zamówień.

Omawiane zjawisko przejawia się w różnych formach, takich jak: wyłączenia lub luki w prawie, nadinterpretacja przepisów, czynności prawne mające na celu obejście przepisów o zamówieniach publicznych, działania utrudniające prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w warunkach konkurencyjnych.

2.1.1. Obchodzenie ustawy o zamówieniach publicznych

Podmioty zobowiązane do stosowania ustawy przy realizacji zadań publicznych szukają czasem takich rozwiązań, które umożliwiłyby im niestosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, przy jednoczesnym uniknięciu zarzutu naruszenia jej przepisów. Niejednokrotnie działania te mają wszelkie cechy czynności *in fraudem legis*. W tym celu poszukuje się konstrukcji prawnych nie związanych bezpośrednio z systemem zamówień publicznych, takich jak np.:

- oddawanie rzeczy w używanie, najem lub dzierżawę i dokonywanie zapłaty poprzez rozliczanie poczynionych nakładów na podstawie kodeksu cywilnego,
- tzw. "sponsoring" polegający na wymianie równoważnych świadczeń,
- tworzenie spółek prawa handlowego dla realizacji zadań, które powinny stać się przedmiotem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, i dokonywanie rozliczeń w ramach tej spółki,
- przyjmowanie maszyn lub urządzeń do bezpłatnego, wieloletniego używania (np. "celem testowania"), w powiązaniu z uzależnieniem się od dostaw materiałów eksploatacyjnych, na które wyłączność ma dający w używanie (dotyczy np. urządzeń laboratoryjnych pracujących w tzw. systemach zamkniętych, kiedy wybór określonego urządzenia determinuje konieczność wieloletniego stosowania odczynników tej samej marki).

2.1.2. Ograniczanie konkurencji

Kolejnym problemem są działania lub regulacje, które wprowadzając nie prowadzą do podmiotowych lub przedmiotowych wyłączeń z systemu zamówień publicznych, to jednak utrudniają (uniemożliwiają) prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w warunkach konkurencyjnych. Do zjawisk takich należy np. za-

wieranie poza procedurami zamówień publicznych porozumień, albo nakładanie wymagań, które skutkują monopolizacją rynku lokalnego lub branżowego.

2.1.3. Wyłączenia

Urząd Zamówień Publicznych zaobserwował praktykę podejmowania prób zmiany przepisów i mnożenia wyjątków od ustawy w kwestii podmiotowego lub przedmiotowego jej stosowania.

2.1.4. Niejednoznaczne przepisy

Nieprecyzyjne regulacje stwarzają możliwości różnej ich interpretacji, m.in. w kwestii obowiązku stosowania ustawy o zamówieniach publicznych. Dla przykładu - w wyniku nieprecyzyjnych regulacji, dotyczących statusu prawnego Kas Chorych oraz charakteru prawnego środków pochodzących ze składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne powstał spór czy Kasy są podmiotami zobowiązanymi do udzielania zamówień zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych. Problem znalazł rozwiązanie dopiero dzięki wyrokowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym Sąd uznał, że systemowa wykładnia prawa, uwzględniająca postanowienia Konstytucji RP i zasady systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, przesądza o zaliczeniu Kas Chorych do podmiotów publicznych i uznaniu składek na powszechne ubezpieczenie zdrowotne za środki publiczne, co w konsekwencji przesądziło o obowiązku stosowania przez Kasy Chorych ustawy o zamówieniach publicznych. Niejednoznaczność przepisów była też powodem polemik prawnych w kwestii stosowania ustawy o zamówieniach publicznych przy zawieraniu kontraktów menedżerskich o zarządzanie samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej.

2.1.5. Nadinterpretacja lub błędna interpretacja przepisów

Urząd Zamówień Publicznych zaobserwował próby rozszerzania zakresu wyłączeń od stosowania ustawy w drodze interpretacji przepisów. Na przykład takie wątpliwości w sprawie zakresu przedmiotowego stosowania ustawy o zamówieniach publicznych zgłaszały Urzędowi Zamówień Publicznych niektóre agencje państwowe.

Błędna interpretacja przepisów może prowadzić do nieprawidłowego wyłączenia lub złagodzenia rygorów ustawy o zamówieniach publicznych przy realizacji niektórych rodzajów zamówień. Tak było przy zamówieniach, których przedmiotem są remonty (modernizacje) kotłowni, finansowane na etapie realizacji przez wykonawcę, a następnie spłacane poprzez związanie zamawiającego długoletnią umową na dostawę ciepła, pochodzącego z kotłowni oddanej wykonawcy do eksploatacji. Tak stało się też przez pewien czas z zamówieniami na organizację systemu płatnego parkowania - po jednym z orzeczeń Zespołu Arbitrów.

2.2. Wadliwe przygotowanie procedury udzielenia zamówienia publicznego

2.2.1. Brak sprecyzowanej koncepcji lub celu dla którego realizowane jest zamówienie

Brak sprecyzowanej koncepcji lub celu dla którego realizowane jest zamówienie powoduje późniejszą dowolność wyboru, nieporównywalność ofert albo otrzymanie

przedmiotu zamówienia nie odpowiadającego potrzebom zamawiającego. Niestety wciąż prowadzone są postępowania, w których zamawiający nie jest w stanie określić swoich oczekiwań odnośnie przedmiotu zamówienia, w sposób wyczerpujący, dokładny i jednoznaczny, na etapie sporządzania dokumentacji przetargowej.

Inną wadą jest przystępowanie do procedury udzielania zamówień bez spełnienia warunków formalnych innych niż wprost wynikające z ustawy o zamówieniach publicznych. Przy zamawianiu robót budowlanych może być to brak stosownych decyzji przewidzianych prawem budowlanym, uzgodnień konserwatorskich (np. konserwatora zabytków, konserwatora przyrody) lub innych.

2.2.2. Słabe planowanie zamówień, późne uruchamianie procedur wynikające ze zbyt późnego przekazania informacji o przysługujących zamawiającemu środkach

Procedury udzielania zamówień publicznych są czasochłonne. Prawidłowo i sprawnie przeprowadzony przetarg nieograniczony trwa minimum dwa miesiące (nie licząc czasu przygotowania dokumentacji przetargowej i przy założeniu, że nie wpłynęły żadne protesty i odwołania).

Jak wynika z raportu Banku Światowego, roczny cykl finansowania jednostek budżetowych negatywnie wpływa na zdolność podmiotów sfery finansów publicznych do właściwego przestrzegania procedur udzielania zamówień publicznych, gdyż jednostki budżetowe zwykle otrzymują informację o przyznanych im środkach budżetowych w kwietniu lub maju, z obowiązkiem ich wydatkowania do końca grudnia danego roku. Skutkuje to dążeniem do skracania terminów składania ofert w przetargach lub dążeniem do wyboru procedur nieprzetargowych.

Przykładem może być regularnie spóźnione rozdzielanie dotacji.

2.2.3. Niefachowo sporządzane dokumenty przetargowe

Poważnym źródłem patologii jest niefachowe i/lub tendencyjne przygotowywanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, określającej przedmiot przetargu i warunki uczestnictwa w nim.

Tendencyjne przygotowanie specyfikacji, umożliwiające następnie manipulowanie wynikami przetargu, polega najczęściej na:

- nadmiernym formalizmie wymagań stawianych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, mającym na celu eliminację części oferentów (zamawiający określają np. bardzo krótki okres ważności dokumentów, żądają dokumentów nie koniecznych do przeprowadzenia danego postępowania, mnożą wymagania odnośnie sposobu przygotowania oferty, nieistotne z punktu widzenia prawidłowego dokonania wyboru),
- braku kryteriów oceny ofert, braku opisu stosowania kryteriów oceny,
- ustalaniu wymagań niejednoznacznych, powodujących uznaniowość oceny spełnienia przez oferentów warunków zawartych w specyfikacji,
- braku w specyfikacji istotnych informacji o przedmiocie zamówienia, przy domniemaniu przekazania takich informacji (nieformalnie) niektórym tylko oferentom,
- niedokładnym opisie przedmiotu zamówienia, uniemożliwiającym rzetelne przygotowanie oferty,

- określaniu przedmiotu zamówienia za pomocą obiektywnych technicznych określeń, ale tak szczegółowych, iż przesadzają one o możliwości wykonania zamówienia tylko przez określonego wykonawcę lub producenta,
- stawianiu takich warunków wykonania zamówienia (np. krótkiego terminu), które spełnić może wyłącznie oferent wcześniej (nieformalnie) poinformowany i przygotowany do udziału w postępowaniu i wykonania zamówienia.

Prowadzenie postępowania na podstawie takich specyfikacji skutkuje nie tylko możliwością celowych manipulacji, lecz również prowadzi do niegospodarności, a daleko idące zróżnicowanie warunków przetargowych w postępowaniach obejmujących te same kategorie zamówień podważa zaufanie do systemu ze strony oferentów. Wadliwe sporządzanie specyfikacji skutkuje również pozaprzetargowym udzielaniem zamówień dodatkowych (nagminnym w przypadku zamówień na roboty budowlane) albo dążeniem do zmiany zawartej umowy, na podstawie art. 76 ustawy, z powołaniem się na konieczność takich zmian, spowodowaną okolicznościami, których rzekomo nie można było przewidzieć. Powyższe zjawisko może mieć swoje źródło zarówno w niewiedzy osób przygotowujących dokumentację postępowania, jak i w świadomym zniekształcaniu warunków przetargu.

2.2.4. Brak należytego przygotowania umów w sprawie zamówień publicznych

Następstwem nieprawidłowości (w tym również zjawisk korupcyjnych) są niewłaściwie sformułowane umowy w sprawie zamówień publicznych, nie zabezpieczające odpowiednio interesów zamawiającego. Do wad tych należą na przykład:

- brak określenia odpowiedzialności wykonawcy (lub odpowiedzialność nieadekwatna) za niewykonanie, opóźnione lub nierzetelne wykonanie zamówienia,
- brak procedur przyjmowania i odbioru wykonanych prac,
- trwałe uzależnienie się od wykonawcy na przyszłość poza zakres umowy.

Inne przykłady to:

- umowy o twórcze prace projektowe, w których zamawiający nie zapewniają sobie prawa do wprowadzania niezbędnych korekt lub uzupełnień projektu (np. wynikających z konieczności rozbudowy lub zmiany funkcji obiektu)
- umowy na budowę systemów informatycznych, w których zamawiający nie zastrzegają sobie prawa do jakiegokolwiek modyfikacji i dalszej rozbudowy systemu,
- umowy uzależniające zamawiającego od serwisu pogwarancyjnego wykonawcy oraz zakupu od niego materiałów eksploatacyjnych.

2.3. Brak kontroli zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej 3.000 EURO oraz 30.000 EURO.

W projekcie nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych planowane jest zupełne wyłączenie zamówień nie przekraczających wartości 3.000 EURO spod zakresu obowiązywania ustawy (art. 5 ust. 1 pkt 9 projektu). Jak wykazują doświadczenia, przewidywane koszty związane z kontrolą tego typu zamówień byłyby wyższe od ewentualnych korzyści.

Kolejny próg, od którego zależy zakres sformalizowania procedury ustawowej, określony jest kwotą 30 tys. EURO. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, w postępowaniach o zamówienie, którego wartość nie przekracza 30 tys. EURO, nie stosuje się

m.in. przepisów dotyczących publikacji ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych, pisemności postępowania, protokołu, specyfikacji istotnych warunków zamówienia, protestów i odwołań. Jak widać podstawowe zasady systemu zamówień publicznych doznają tu znacznych ograniczeń. Wyłączenie procedury odwoławczej ułatwia wprawdzie sprawniejsze udzielanie zamówień o stosunkowo niewielkiej wartości, uniemożliwia jednak poddanie ich bieżącej kontroli w toku postępowania o udzielenie zamówienia. Wyłączenie przepisów dotyczących pisemności postępowania, protokołu i specyfikacji istotnych warunków zamówienia, na skutek luk w dokumentowaniu postępowania, ogranicza skuteczność późniejszych postępowań kontrolnych.

2.4. Nadużywanie trybów nieprzetargowych. Podatność na patologie trybów "negocjacyjnych"

Zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych, podstawowym trybem udzielania zamówień jest przetarg nieograniczony (art. 14 ust. 1). Przetarg nieograniczony jest procedurą najbardziej przejrzystą, otwartą, konkurencyjną, której prawidłowość jest stosunkowo łatwa do skontrolowania. Jak wynika z badań Urzędu Zamówień Publicznych, tryb przetargu nieograniczonego jest również najbardziej skuteczny ekonomicznie, tzn. przynosi realne oszczędności w wydatkach publicznych - w wyniku przetargu zamawiający uzyskują ceny niższe, niż wynikało to z szacunków przed rozpoczęciem procedury (średnio o ok. 12%), podczas gdy w trybach nieprzetargowych ceny wynegocjowane są statystycznie równe lub wyższe od cen szacunkowych.

Zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych zastosowanie trybu innego niż przetarg nieograniczony możliwe jest tylko przy zaistnieniu przesłanek określonych w ustawie i dodatkowo, jeśli wartość szacunkowa zamówienia przekracza określoną wartość (20.000 EURO w przypadku zamówienia z wolnej ręki, 200.000 EURO w pozostałych przypadkach) po uprzednim wyrażeniu zgody przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Inne tryby udzielania zamówień (w szczególności negocjacje z zachowaniem konkurencji i zamówienie z wolnej ręki), które nie wymagają publikacji ogłoszenia, przestrzegania terminów oczekiwania na oferty, i umożliwiają prowadzenie z oferentami negocjacji dotyczących treści ofert (w tym ceny) są mniej sformalizowane, szybsze, umożliwiają bardziej elastyczne uzgodnienie warunków wykonania zamówienia, lecz równocześnie są mniej przejrzyste, nie gwarantują otwartej konkurencji. Jak twierdzi Bank Światowy, są zdecydowanie bardziej otwarte na zjawiska korupcyjne. Bank Światowy zaleca wręcz z tego powodu całkowite wykreślenie procedury negocjacyjnej z ustawy, mimo dopuszczalności tej procedury w dyrektywach Unii Europejskiej.

Urząd Zamówień Publicznych ocenia tendencję do nadużywania trybów nieprzetargowych jako zjawisko niekorzystne i niebezpieczne. Zjawisko to jest szczególnie niebezpieczne przy zamówieniach o wartości poniżej 200.000 EURO, gdzie zamawiający sam dokonuje wyboru trybu, bez konieczności uzyskania zgody Prezesa UZP. Urząd Zamówień Publicznych zmierza do zmniejszenia częstotliwości stosowania trybów nieprzetargowych w systemie zamówień publicznych, w szczególności trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji. Natomiast w projekcie nowelizacji ustawy przewiduje się wprowadzenie, nie istniejącego obecnie, obowiązku publikowania ogłoszeń o wynikach postępowania prowadzonego w trybie zamówienia z wolnej ręki, co może stać się skuteczną metodą następczej kontroli prawidłowości rozstrzygnięć zamawiającego i Prezesa UZP o wyborze trybu niekonkurencyjnego.

2.5. Manipulowanie przetargami

2.5.1. Nierówność w dostępie do informacji

Korupcji sprzyjać może nierówność w dostępie do informacji. Jednym z podstawowych celów ustawy o zamówieniach publicznych jest zagwarantowanie pełnego, równego dostępu do informacji o zamówieniach (zarówno o rozpoczynanych postępowaniach jak i ich wynikach). Urząd Zamówień Publicznych publikuje wszystkie ogłoszenia o zamówieniach w Biuletynie Zamówień Publicznych i w Internecie. Bank Światowy bardzo wysoko ocenia prowadzony przez Urząd system informowania o zamówieniach na poziomie ogólnokrajowym (tzn. o wartości powyżej 30.000 EURO). W projekcie nowelizacji ustawy obowiązek publikacji ogłoszeń ulega rozszerzeniu m.in. o ogłoszenia o rocznych planach zamówień

2.5.2. Dopuszczalność wyznaczania przez zamawiających daty otwarcia ofert znacznie po upływie terminu ich składania, wynikająca z braku regulacji ustawowej zakazującej takiej praktyki.

Zgodnie z obowiązującą ustawą, zamawiający może wyznaczyć dowolnie długi czas pomiędzy datą składania ofert, a datą ich otwarcia. W przypadku wyznaczenia terminu otwarcia ofert dużo później od daty ich składania, zachodzi obawa o możliwość nieformalnego zapoznawania się zamawiającego z treścią posiadanych ofert i np. nieformalnego kontaktu z wybranym oferentem.

2.5.3. Manipulowanie kryteriami oceny ofert

Najbardziej podatne na nieprawidłowości jest łączenie (mieszanie) oceny wiarygodności (doświadczenia) oferentów z oceną złożonych przez nich ofert. Z analiz prowadzonych przez Urząd Zamówień Publicznych i corocznych sprawozdań o funkcjonowaniu systemu wynika, że coraz częściej zamawiający łączą mierzalne i obiektywne kryteria dotyczące ceny i jakości samej oferty z (często niemierzalnymi i subiektywnymi) kryteriami odnoszącymi się do doświadczenia i wiarygodności oferenta. I tak w 1999 r:

- kryterium "doświadczenie i przygotowanie fachowe lub techniczne oferenta" występowało w ok. 50% postępowań przetargowych (w 1998 r. w ok. 26,4%),
- kryterium "wiarygodność ekonomiczna oferenta" występowało w ok. 41% postępowań przetargowych (w 1998 r. w ok. 23,3%).

To zjawisko należy ocenić negatywnie. Taki proces wyboru ofert jest nieprzejrzysty, podatny na manipulacje, prowadzi do wyboru oferty zdecydowanie droższej i/lub gorszej, wobec uznania, że przedłożona została przez oferenta uznanego za np. bardziej doświadczonego i/lub wiarygodnego.

Rozdzielenie oceny podmiotowej od przedmiotowej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego jest jedną z najistotniejszych zmian przewidywanych w projekcie nowelizacji ustawy. Jej celem jest zapobieganie uznaniowości i nieformalnym preferencjom przy dokonywaniu oceny ofert. W opinii Banku Światowego taka regulacja jest jedną z poważniejszych zapór dla korupcji w zamówieniach publicznych.

2.5.4. Niedostateczna dokumentacja postępowania

Jak zauważa Najwyższa Izba Kontroli, w dziedzinie zamówień publicznych nagminnie występuje zjawisko nierzetelnego prowadzenia dokumentacji oraz skłonność do lekceważenia wymogów dokumentacyjnych i sprawozdawczych, traktowanych jako uciążliwa biurokracja. Projekt nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych przewiduje rozszerzenie zakresu dokumentowania postępowania co pozwoli także na opracowanie precyzyjniejszego wzoru protokołu postępowania.

2.5.5. Niewystarczające uzasadnianie i informowanie o motywach podjętych decyzji

Zamawiający często nie informują wystarczająco oferentów o motywach podjętych decyzji (np. o odrzuceniu oferty lub przyznaniu jej określonej punktacji). Często decyzje komisji przetargowych nie są należycie (lub w ogóle) dokumentowane. Oferenci nie są informowani wystarczająco wyczerpująco o cechach innych ofert, w tym również o tym co zadecydowało o uznaniu danej oferty za najkorzystniejszą. Zdarzają się nierzadko przypadki odmowy wglądu do protokołu. Istniejące przepisy nakazujące: udostępnić protokół, odczytać ceny wszystkich ofert podczas publicznego otwarcia ofert oraz opublikować informacje o liczbie złożonych ofert oraz cenie najniższej i najwyższej z nich - są niewystarczające. Oferenci nie mają zazwyczaj odpowiedniego dostępu do dokumentacji postępowania, by móc zweryfikować prawidłowość przebiegu postępowania. Niechęć administracji do uzasadniania swoich decyzji (lub traktowanie tego obowiązku jako wymogu tylko formalnego) powoduje, że działalność administracji staje się niejasna i nieprzejrzysta.

2.5.6. Unieważnianie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego

Urząd Zamówień Publicznych obserwuje procentowy wzrost unieważniania przetargów przez zamawiających, z 18% w 1998 r. do 21% w roku 1999. Oprócz obiektywnych powodów, zjawisko to może świadczyć o manipulowaniu przetargami, na co wskazywałby fakt, że wśród ogółu unieważnionych przetargów w 1999 r., ok. 70%, to przypadki unieważnienia z powodu wpłynięcia mniej niż dwóch ofert nie podlegających odrzuceniu. Jednocześnie systematycznie wzrasta średnia ilość ofert składanych w jednym przetargu (z 4,16 w 1997 r. do 4,7 w 1998 r. i 5,4 w 1999 r.), tak więc liczba unieważnianych przetargów z powodu braku wymaganej liczby ważnych ofert teoretycznie powinna spadać. Nadużywanie procedury unieważniania przetargów prowadzi do:

- narażania na zbędne koszty przedsiębiorców (koszt przygotowania oferty, wpłacenia wadium),
- wydłużania procedur.

Powodem nieprawidłowego unieważniania przetargu może być:

- nieprzewidziane wygranie przetargu przez oferenta innego niż oferent preferowany przez zamawiającego,
- pozorne organizowanie przetargu, wyłącznie w celu rozpoznania rynku potencjalnych wykonawców oraz cen,
- pozorne organizowanie przetargu, w celu przejścia na procedury mniej formalne tj. negocjacje z zachowaniem konkurencji lub zamówienie z wolnej ręki.

2.6. "Czynnik ludzki" w procesie udzielania zamówienia - brak fachowego przygotowania, niski poziom etyczny, układy lokalne i polityczne

2.6.1. Niewystarczający poziom wiedzy i przygotowania fachowego osób udzielających zamówień

Ustawa o zamówieniach publicznych nie określa formalnych wymagań stawianych osobom przygotowującym postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego oraz biorącym udział w dokonywaniu oceny ofert i wyborze najkorzystniejszej oferty. Jedynie takie wymagania określa aktualnie art. 20 ustawy, dotyczący zakazu występowania po stronie zamawiającego osób związanych z oferentami. Skutkuje to często prowadzeniem postępowań przez kadry nie przygotowane merytorycznie do przygotowania postępowania, wyboru najkorzystniejszej oferty i nadzoru nad wykonaniem zamówienia. Wyjątkiem są postępowania konkursowe, gdy przedmiotem zamówienia są twórcze prace projektowe lub prace twórcze w dziedzinie kultury i sztuki.

2.6.2. Poziom etyczny urzędników

W życiu codziennym obserwuje się zjawisko patologicznych powiązań oraz układów rodzinnych i politycznych na szczeblu lokalnym, pomiędzy administracją a biznesem. Na niski poziom etyczny urzędników (i biznesmenów) wskazuje w swoich dokumentach Transparency International, podkreślając łatwość dawania i brania łapówek w Polsce. Wszelkie rozbudowywanie przepisów i procedur antykorupcyjnych może pozostać nieskuteczne, jeżeli nie będzie mu towarzyszyć społeczna (i polityczna) dezaprobata dla osób biorących i dających łapówki, oraz akceptacja systemu wartości, zgodnie z którym przyjęcie i wręczenie łapówki jest po prostu niedopuszczalne.

2.6.3. Komisje przetargowe

W praktyce, w większości instytucji do przeprowadzenia przetargów, zwłaszcza większej wartości, powołuje się komisje przetargowe. Jednakże często komisje powoływane są bez jasnych zasad doboru członków, działają bez regulaminów wewnętrznych, z niejasnym mechanizmem podejmowania decyzji, często trudno ustalić zakres odpowiedzialności poszczególnych członków komisji (komisja nie dokumentuje swojej pracy czy też ekspertyz na jakich się opiera).

2.7. Iluzoryczna odpowiedzialność za naruszenie ustawy przy udzieleniu zamówienia publicznego

Mimo istniejących szczególnych uregulowań za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odpowiedzialność przed komisjami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest jak dotąd iluzoryczna. Za oczywiste, poważne naruszenia ustawy o zamówieniach publicznych, wymierzano najczęściej karę upomnienia, odstępowano od wymierzenia kary albo wręcz uniewinniano osoby, które swoim działaniem dopuściły się naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Spośród 18 zawiadomień skierowanych w 1998 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych tylko w jednym przypadku orzeczona została kara pieniężna. Bardzo ważnym problemem ujawnianym w praktyce jest przewlekłość postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, na etapie rzecznika dyscypliny finan-

sów publicznych, a następnie komisji orzekających, co w konsekwencji skutkuje przedawnieniem - a więc brakiem możliwości wydania orzeczenia o karze za naruszenie, którego dopuściła się wskazana w zawiadomieniu osoba. Przykładowo można podać, iż zawiadomienia kierowane przez Prezesa Urzędu w 1998 r. rozpatrywane są w 2000 r., a zatem w świetle obowiązujących przepisów postępowania w tych sprawach podlegają umorzeniu. Nie przestrzegany jest również, w ocenie Urzędu, termin określony w § 35 ust.2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1999 r. w sprawie właściwości i trybu powoływania rzeczników dyscypliny finansów publicznych, organów orzekających oraz szczegółowych zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie ze wskazanym przepisem rzecznik dyscypliny finansów publicznych w ciągu 60 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych powinien złożyć wniosek o ukaranie albo wydać postanowienie o odmowie wniesienia wniosku o ukaranie. W odniesieniu do zawiadomień kierowanych przez Prezesa Urzędu termin ten w większości przypadków został znacznie przekroczony. Wśród stwierdzonych przypadków, decyzje co do dalszego biegu spraw wszczętych na podstawie zawiadomień skierowanych przez Prezesa Urzędu w 1999 r., były podejmowane przez rzecznika po upływie nawet 8 miesięcy.

Podzielić również należy pogląd wyrażany w raportach NIK, co do braku odpowiedzialności osobistej osób, za czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające m.in. na naruszeniu zasad, formy lub trybu przy udzieleniu zamówienia publicznego. W obecnym stanie prawnym, co podkreślane jest w orzecznictwie i w stanowisku Ministra Finansów, odpowiedzialności za popełnienie czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie można przypisać osobie, nawet gdy jest ona pracownikiem tej jednostki, wchodzącym np. w skład komisji przetargowej powołanej przez kierownika jednostki zamawiającej, w celu dokonania oceny ofert i działaniem swoim bezpośrednio dopuszcza się naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w omawianym zakresie ponosi jedynie kierownik jednostki zamawiającej lub inny uprawniony organ zatwierdzający wybór najkorzystniejszej oferty i podpisujący umowę w sprawie zamówienia publicznego.

2.8. Niewystarczająca skuteczność arbitrażu przewidzianego w ustawie o zamówieniach publicznych

Obowiązująca ustawa o zamówieniach publicznych przewiduje, iż wykonawcy, którzy uznają, że ich interes prawny doznał uszczerbku wskutek naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy, mogą wykorzystać środki odwoławcze - wnieść protest do zamawiającego, a następnie odwołanie do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołanie rozpatruje zespół trzech arbitrów, niezależnych zarówno od odwołującego się oferenta, zamawiającego, jak i Prezesa Urzędu. Z roku na rok wzrasta wprawdzie liczba odwołań (w roku 1995 - 348, w 1996 r. - 837, w 1997 r. - 1.005, w 1998 r - 1.195, w 1999 r. - 1.327), jednak istniejące rozwiązania nie są wystarczające.

Zgodnie z obecnymi przepisami wiele protestów jest oddalanych bez rozpatrzenia, bo zostały wniesione po upływie 7-dniowego terminu biegnącego od dnia, w którym oferent powziął lub mógł powziąć wiadomość o okolicznościach stanowiących podstawę wniesienia protestu. Ponadto nierzadko wykonawcy obawiają się skorzystać z przysługujących im uprawnień odwoławczych np. ze strachu przed nieformal-

nymi szykanami ze strony zamawiających. Często wyroki arbitrów nie są należycie motywowane (uzasadniane).

2.9. Udzielanie zamówień wykonawcom nierzetelnym

Wprowadzenie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych uniemożliwiają udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego wykonawcom uznanym za nierzetelnym (art. 19 ust. 1 ustawy zawiera odpowiedni katalog wyłączeń) to jednak efektywność tych przepisów, w ocenie Banku Światowego nie jest wystarczająca.

2.10. Udzielanie zamówień na zasadach szczególnych

Ustawa o zamówieniach publicznych pozwala na udzielanie zamówień z pominięciem niektórych podstawowych wymagań ustawowych, w sytuacjach szczególnych - ze względu na stan klęski żywiołowej, ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa lub ochronę tajemnicy państwowej (art. 4 ust 2 ustawy). Sposób udzielania zamówień na zasadach szczególnych reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z 20 sierpnia 1996 r. (Dz. U. Nr 109, poz. 524), zgodnie z którym w postępowaniu takim nie stosuje się m.in. przepisów dotyczących zatwierdzania przez Prezesa UZP trybu innego niż przetarg nieograniczony, ogłoszeń, terminów, jawności protokołu postępowania, odwołań - a więc takie postępowania toczą się bez mocnych gwarancji przejrzystości, jawności, możliwości kontroli prawidłowości procedury.

Rozwiązanie to co do zasady jest słuszne (akceptowane również w prawie europejskim), jeżeli weźmiemy pod uwagę, iż dotyczy albo zamówień, które muszą być udzielone natychmiast, bez jakiegokolwiek zwłoki albo zamówień dotyczących objętych tajemnicą zakupów broni i uzbrojenia.

Omawiany tryb jest jednak szczególnie podatny na nadużycia. Do nadużyć może prowadzić np. kupowanie przez formacje wojskowe na zasadach szczególnych (z powołaniem się na konieczność ochrony tajemnicy państwowej) towarów cywilnych powszechnego użytku. Także w toku przeprowadzonej przez Urząd Zamówień Publicznych kontroli udzielania zamówień związanych z usuwaniem skutków powodzi z 1997 r. wykazano wiele nieprawidłowości.

W projekcie nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych przepisy dotyczące zasad szczególnych udzielania zamówień ulegają istotnym zmianom, które powinny mieć ważne znaczenie w ograniczaniu możliwości nieprawidłowości.

2.11. Konieczność wzmocnienia instytucji właściwych w sprawach zamówień publicznych

Bank Światowy zaleca wzmocnienie instytucji kontrolnych zajmujących się kontrolą procedur udzielania zamówień publicznych (Najwyższej Izby Kontroli, Regionalnych Izb Obrachunkowych), wzmocnienie Urzędu Zamówień Publicznych, zagwarantowanie jego niezależności i apolityczności, między innymi przez przyjęcie mniej politycznych procedur powoływania i odwoływania Prezesa UZP, zawierających elementy niezależnej, publicznej kontroli.

3. Naruszanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych

Na podstawie raportów Najwyższej Izby Kontroli, ustaleń w ramach postępowań prowadzonych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na podstawie art. 9 ust.

2 pkt 2 ustawy o zamówieniach publicznych oraz wyroków zespołu arbitrów, określić można katalog najczęściej naruszanych przepisów ustaw o zamówieniach publicznych.

3.1. Zaniżanie wartości zamówienia lub dzielenie zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania ustawy lub uniknięcia procedur udzielania zamówień publicznych (art. 3 ust. 2)

Przepisy ustawy o zamówieniach publicznych w zależności od ustalonej wartości szacunkowej przedmiotu zamówienia przewidują konieczność zachowania przez zamawiającego określonych wymogów formalnych lub też, przeciwnie, możliwość odstąpienia od stosowania pewnych rygorów ustawowych, a zwłaszcza:

- a) obowiązku zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych zastosowania trybu innego niż przetarg nieograniczony przy zamówieniach, których wartość przekracza równowartość kwoty 200.000 EURO (art. 14 ust. 3 ustawy) lub 20.000 EURO (art. 71 ust. 1a ustawy),
- b) wyrażenia zgody przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na skrócenie terminu składania ofert w sytuacji, gdy szacunkowa wartość przedmiotu zamówienia przekracza równowartość kwoty 50.000 EURO (art. 38 ust. 4 ustawy),
- c) zamieszczenia informacji w Biuletynie Zamówień Publicznych o wszczęciu postępowania w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji oraz w trybie zapytania o cenę w sytuacji, gdy szacunkowa wartość przedmiotu zamówienia przekracza równowartość kwoty 200.000 EURO (odpowiednio: art. 65 ust. 1 oraz art. 68 ust. 3 ustawy),
- d) odstąpienia przez zamawiającego od stosowania niektórych przepisów ustawy w postępowaniu, w którym wartość przedmiotu zamówienia nie przekracza równowartości kwoty 30.000 EURO (art. 15 ust. 1 ustawy), tj. przepisów dotyczących publikacji ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych, pisemności postępowania, protokołu postępowania, specyfikacji istotnych warunków zamówienia, terminów, wadium, protestów i odwołań,
- e) udzielanie zamówień w trybie zamówienia z wolnej ręki w przypadku gdy wartość szacunkowa przedmiotu zamówienia nie przekracza kwoty 3.000 EURO.

Zaniżanie zatem wartości szacunkowej przedmiotu zamówienia lub bezpodstawne dzielenie zamówienia na części wbrew zakazowi, wynikającemu z przepisu art. 3 ust. 2 ustawy, powoduje w konsekwencji naruszenie zasad obowiązujących w postępowaniu o zamówienie publiczne, a przede wszystkim zasad: jawności, powszechności oraz równego traktowania dostawców /wykonawców, co w konsekwencji prowadzi do naruszenia przy udzielaniu zamówienia zasady uczciwej konkurencji.

3.2. Udzielanie zamówień publicznych dostawcom/wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w wyniku zastosowania procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych (art. 12a)

Ujawniane nieprawidłowości w zakresie regulacji art. 12a dotyczą przede wszystkim zlecenia robót dodatkowych wykonawcy, z którym została uprzednio zawarta umowa w sprawie zamówienia publicznego. Wskutek takich działań następuje rozszerzenie zakresu rzeczowego umowy, przy jednoczesnym wzroście wartości zamówienia o kwotę niejednokrotnie przekraczającą wysokość wynagrodzenia za podstawowy zakres robót. Działanie takie zmierza praktycznie do ominięcia stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, a w konsekwencji do udzielenia zamówienia

publicznego w sposób całkowicie dowolny, pozostający w jawnej sprzeczności z duchem tej ustawy.

3.3. Nieprawidłowy wybór trybu udzielania zamówienia publicznego, gdzie okoliczności faktyczne nie odpowiadają przesłankom ustawowym uzasadniającym wybór trybu innego niż tryb przetargu nieograniczonego (art. 14 ust. 2)

Częstokroć zamawiający, chcąc uniknąć konieczności stosowania się do rygorów przewidzianych dla przetargu nieograniczonego, udzielają zamówienia w innym trybie, bezpodstawnie powołując się na jedną z ustawowych przesłanek zastosowania takiego trybu. Dotyczy to w szczególności zamówienia z wolnej ręki udzielanego na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy oraz negocjacji z zachowaniem konkurencji (art. 64 ustawy).

3.4. Naruszenie zasady równego traktowania oferentów i zasady uczciwej konkurencji (art. 16)

W ujawnianych przez Urząd Zamówień Publicznych przypadkach naruszenie zasady konkurencyjności i równego traktowania oferentów przejawiało się egzekwowaniem z niejednakową stanowczością spełnienia określonych wymagań przez wszystkie podmioty ubiegające się o uzyskanie zamówienia publicznego, różnym traktowaniem oferentów, których oferty były w pełni porównywalne, lub też przyznaniem wyższej oceny ofercie, która zgodnie z przyjętymi kryteriami powinna otrzymać ocenę niższą od oferty ocenionej przez zamawiającego jako mniej korzystna.

3.5. Odstąpienie od wymogu składania określonych oświadczeń lub zaświadczeń przez dostawców/wykonawców (art. 22 ust. 2)

Konsekwencją odstąpienia od żądania wymaganych prawem oświadczeń lub zaświadczeń może być dopuszczenie do udziału w postępowaniu, a następnie udzielenie zamówienia publicznego podmiotowi, który na mocy przepisów ustawy podlega obowiązkowemu wykluczeniu z ubiegania się o zamówienie publiczne (art. 19 ust. 1 i art. 22 ust. 7 ustawy), lub też którego ofertę należało odrzucić (art. 27a pkt 2 ustawy).

3.6. Brak lub wadliwe sporządzenie dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (art. 25 ust. 1 i art. 26 ust. 1)

Nie wywiązanie się z obowiązku nałożonego przez art. 25 ust. 1 i art. 26 ust. 1 lub też wadliwe jego wykonywanie godzi w zasadę jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, utrudnia bowiem lub też wręcz uniemożliwia kontrolę prawidłowości przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, i to zarówno uczestnikom takiego postępowania, jak również organom nadrzędnym nad Zamawiającym i organom kontrolnym powołanym - z mocy właściwych przepisów - do czuwania nad prawidłowym stosowaniem ustawy o zamówieniach publicznych oraz zgodności działania zamawiającego z obowiązującymi przepisami prawa.

3.7. Dopuszczenie do oceny ofert, które winny podlegać odrzuceniu (art. 27a)

Ustawa o zamówieniach publicznych określa w art. 27a zamknięty katalog przestępstw, skutkujących obligatoryjnym odrzuceniem ofert złożonych w toku danego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Z ustaleń Urzędu Zamówień Publicznych wynika, iż najczęściej naruszenie wskazanego przepisu wiąże się z nie odrzuceniem przez zamawiającego tych ofert, które są niezgodne z ustawą lub specyfikacją istotnych warunków zamówienia lub nie zawierają wymaganych warunkami postępowania oświadczeń lub zaświadczeń. Zgodnie z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych, a zwłaszcza z zasadą zawartą we wspomnianym już art. 12a, zamówienie publiczne może zostać udzielone jedynie podmiotowi wybranemu na zasadach i w trybie określonym przez wskazaną ustawę. Tym samym dopuszczenie do oceny merytorycznej oferty podlegającej obligatoryjnemu odrzuceniu i uznanie jej za ofertę najkorzystniejszą stać będzie w oczywistej sprzeczności z powyższą zasadą.

3.8. Nieprawidłowe sporządzenie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w tym przede wszystkim brak lub wadliwy opis kryteriów i sposobów dokonywania oceny ofert (art. 35 ust. 1 pkt 6 i 16)

Ze wskazanego przepisu art. 35 ust.1 pkt 6 ustawy jednoznacznie wynika obowiązek opisu wszelkich innych niż cena kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze najkorzystniejszej oferty, wraz z podaniem znaczenia tych kryteriów, a z pkt 16 powołanego artykułu - że specyfikacja winna zawierać informację o trybie oceny złożonych ofert. Wskazanie zatem w specyfikacji - co często się zdarza - jedynie kryteriów oceny ofert z podaniem wag procentowych przypisanych poszczególnym kryteriom, bez jednoczesnego szczegółowego ich opisanie, nie wyczerpuje powyższych dyspozycji ustawowych. Takie nieprawidłowości skutkują pozostawieniem zamawiającemu nazbyt daleko idącej swobody przy ocenie ofert według tzw. kryteriów niewymiernych, a w konsekwencji sprzyjają ewentualnym manipulacjom dokonywanym przy wyborze najkorzystniejszej oferty.

3.9. Dokonywanie wyboru oferty niezgodnie z zasadami i kryteriami określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (art. 48 ust. 1)

Stosownie do przepisu art. 48 ust. 1 ustawy, przy dokonywaniu wyboru najkorzystniejszej oferty stosuje się wyłącznie zasady i kryteria określone w zaproszeniu do udziału w postępowaniu albo w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Naruszenie tych zasad i kryteriów prowadzi w konsekwencji do wyboru oferty nie będącej najkorzystniejszą w rozumieniu ustawy i udzielenia zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany na zasadach określonych w ustawie. Oznacza to, iż w takich przypadkach dochodzi do wyboru oferty z rażącym naruszeniem przepisów ustawy. Podkreślić w tym miejscu należy, iż - zgodnie z dyspozycją art. 72 ust. 2 pkt 3 ustawy - zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego w wyniku postępowania obarczonego takimi wadami skutkować będzie nieważnością tej umowy.

3.10. Wybór oferty w trybie zapytania o cenę w oparciu o inne kryteria niż kryterium najniższej ceny (art. 69 ust. 2)

Zgodnie z dyspozycją art. 69 ust. 2 ustawy, w toku postępowania prowadzonego w trybie zapytania o cenę, zamawiający zobowiązany jest udzielić zamówienia dostaw-

cy lub wykonawcy, który zaoferował najniższą cenę. Ocena ofert złożonych w takim postępowaniu w oparciu o jakiegokolwiek inne kryteria stać będzie w jawnej sprzeczności z przytoczonym przepisami.

Z ustaleń Urzędu Zamówień Publicznych wynika, iż niejednokrotnie zamawiający udzielali zamówień publicznych nawet tym dostawcom, których oferty cenowe były najwyższe, uzasadniając swoje decyzje m.in. faktem realizacji przez danego oferenta analogicznych zamówień w poprzednich okresach.

3.11. Udzielanie zamówień w trybie zamówienia z wolnej ręki bez uzyskania zgody Prezesa UZP (art. 71 ust. 1a)

Przepis art. 71 ust. 1a ustawy uzależnia zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki od uprzedniego zatwierdzenia wyboru tego trybu przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, już w odniesieniu do zamówień, których wartość przekracza równowartość kwoty 20.000 EURO. Ujawniane przez Urząd Zamówień Publicznych przypadki naruszeń wskazują na to, iż zamówienia w trybie z wolnej ręki udzielane są nie tylko bez wymaganej decyzji Prezesa UZP, lecz również przy braku podstaw faktycznych do zastosowania tego trybu. Udzielenie zamówienia publicznego bez wymaganej decyzji Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych również skutkuje - stosownie do postanowień art. 72 ust. 2 pkt 2 ustawy - nieważnością umowy w sprawie zamówienia publicznego.

3.12. Zawieranie umów przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu (art. 81 ust.1)

Zgodnie z dyspozycją art. 81 ust.1 ustawy, w przypadku wniesienia protestu, aż do jego ostatecznego rozstrzygnięcia, nie wolno zawrzeć umowy w sprawie zamówienia publicznego, chyba że - w przypadku, gdy zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia publicznego w sytuacji, której wcześniej nie można było przewidzieć, a nie wynikała ona z winy Zamawiającego - zgodę na wcześniejsze zawarcie umowy wyrazi Prezes Urzędu Zamówień Publicznych.

Pomimo istniejącego zakazu, prowadzone przez Urząd Zamówień Publicznych postępowania kontrolne ujawniają, iż zamawiający częstokroć zawierają umowy w sprawie zamówienia publicznego mimo toczącego się postępowania odwoławczego. Takie naruszenie - stosownie do postanowień art. 72 ust.2 pkt 4 ustawy – skutkuje nieważnością zawartej umowy. Znane są przypadki, gdy zamawiający wobec unieważnienia postępowania przez zespół arbitrów zmuszony był rozwiązać zawartą wcześniej umowę, narażając się tym samym na ewentualne roszczenia odszkodowawcze ze strony dostawcy/wykonawcy.

V. Kontrola udzielania zamówień publicznych

Kontrolę udzielania zamówień publicznych, równoległe z kontrolą gospodarki finansowej prowadzą: Najwyższa Izba Kontroli i Regionalne Izby Obrachunkowe. Kontrolą objęte są podmioty udzielające zamówień publicznych określone w art. 4 ustawy jako zamawiający.

Zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych naruszenie zasady, formy lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Ustawa o zamówieniach publicznych, nowelizacją z 1997 r., rozszerzyła istniejący system kontroli gospodarowania środkami publicznymi. Niezależnie od instrumentu kontroli przysługującego dostawcom lub wykonawcom poprzez wnoszenie protestów i odwołań w postępowaniu o zamówienie publiczne również Prezes Urzędu Zamówień Publicznych – na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy – jest uprawniony do żądania informacji o przebiegu procesu udzielania zamówień publicznych oraz udostępniania dokumentacji dotyczącej zamówienia publicznego. W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy może on zawiadomić właściwy organ orzekający o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Wskazane czynności ustawowe Prezes UZP wykonuje przy pomocy Departamentu Kontroli, Analiz i Szkoleń, który przeprowadza kontrole postępowań o zamówienia publiczne. Podstawowym źródłem informacji dla przeprowadzanych postępowań kontrolnych są skargi i odwołania, a także inne źródła (prasa, BZP).

W 2000 roku podjęto 460 postępowań kontrolnych (w roku 1999 – 515 postępowań); z tego w 28 przypadkach na 340 kontroli zakończonych – co stanowi ponad 8% (w roku 1999 wskaźnik ten wynosił – 15%) – sporządzono zawiadomienia w trybie art. 9 ust. 2 pkt 3 o naruszeniu zasady, formy lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego ustalonych ustawą o zamówieniach publicznych i skierowano je do właściwych organów orzekających o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

W roku 2000 sporządzono także 5 pozwów do sądu o stwierdzenie nieważności umowy w całości lub w części w trybie art. 72 ust. 4 lub art. 76 ust. 3 ustawy o zamówieniach publicznych. W trzech przypadkach zamawiającym była jednostka samorządu terytorialnego.

Także ze spraw, w których sporządzono zawiadomienia, najwięcej dotyczyło jednostek samorządu terytorialnego (57%).

Najwięcej zawiadomień sporządzono w odniesieniu do spraw skontrolowanych ze skarg (24), następnie z informacji pochodzących z Departamentu Prawnego i Departamentu Biuletynu UZP (4).

Jeżeli chodzi o tryb zamówień to 12 z nich (43%) dotyczyło zamówień udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego, 7 (25%) – w trybie z wolnej ręki, po 2 w trybie przetargu ograniczonego i negocjacji z zachowaniem konkurencji; jedno – w trybie przetargu dwustopniowego; w czterech przypadkach nie zastosowano żadnego trybu ustawowego.

Podstawowym zarzutem formułowanym w 25% spraw był zarzut naruszenia art. 71 ust. 1a ustawy dotyczący udzielenia zamówienia publicznego z zastosowaniem trybu zamówienia z wolnej ręki w przypadku gdy wartość zamówienia przekraczała równowartość kwoty 20.000 EURO.

Ponadto stwierdzone naruszenia przepisów ustawy o zamówieniach publicznych dotyczyły dokonywania wyboru najkorzystniejszej oferty z naruszeniem przepisu art. 48 ust. 1 ustawy (21%) poprzez stosowanie zasad i kryteriów innych lub dodatkowych aniżeli zostało to określone w zaproszeniu do udziału w postępowaniu albo specyfikacji istotnych warunków zamówienia, co skutkowało z kolei wyborem nie najkorzystniejszej oferty w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy i w konsekwencji naruszeniem art. 49 ustawy. W postępowaniach tych naruszano również zasady równego traktowania wszystkich podmiotów ubiegających się o zamówienie publiczne i zasady prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji (wyrażone w art. 16 ustawy) w szczególności na etapie oceny ofert pod względem formalnym, dopuszczając do oceny merytorycznej

oferty, które nie spełniały wymagań wynikających z ustawy lub / i wymagań określonych przez zamawiających w dokumentacji postępowania. Naruszenie tych zasad następowało także na etapie merytorycznej oceny ofert poprzez dokonywanie oceny niezgodnie z zasadami i kryteriami określonymi w warunkach postępowania.

Kolejne zarzuty podnoszone przez Prezesa UZP to naruszenie art. 49 ustawy (18%) oraz art. 12a ustawy (14% zawiadomień).

Wśród stwierdzonych naruszeń przepisów ustawy o zamówieniach publicznych wskazywano również udzielanie zamówień publicznych (11% przypadków) – w innym trybie niż przetarg nieograniczony – z naruszeniem przepisu art. 14 ust. 2 ustawy, a więc przy braku przesłanek określonych ustawą dla danego trybu.

Niezależnie od kontroli legalności udzielania zamówień publicznych przez NIK, RIO i UZP ustawa o zamówieniach publicznych wprowadziła możliwość weryfikacji przez oferentów działań zamawiającego.

Na podstawie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych dostawcom i wykonawcom, których interes prawny doznał uszczerbku w wyniku naruszenia przez zamawiającego – w toku postępowania o zamówienie publiczne – określonych w ustawie zasad udzielania zamówień, służy prawo wnoszenia protestów oraz występowania do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu odwoławczym przed niezależnym zespołem arbitrów.

Uruchomienie postępowania protestacyjno – odwoławczego jest możliwe jedynie w sytuacji, gdy wartość zamówienia ustalona przez zamawiającego przekracza próg 30.000 EURO.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych prowadzi listę arbitrów i organizuje funkcjonowanie arbitrażu na szczeblu centralnym w ramach UZP.

W 2000 roku do Prezesa UZP wniesiono 1.565 odwołań. Oznacza to dalszy wzrost odwołań wnoszonych w postępowaniach o zamówienie publiczne; w roku 1995 wniesiono 348 odwołań, w 1996 r. – 837, w 1997 r. – 1.005, w 1998 r. – 1.195 natomiast w 1999 roku do Prezesa UZP wniesiono 1.327.

Z 1.565 wniesionych odwołań 218 zostało wycofanych przed rozprawą natomiast 211, w związku z brakiem wpisu, pozostawiono bez rozpoznania.

Z 1.136 odwołań rozpatrzonych w 679 przypadkach odwołanie oddalono (z tego w 153 przypadkach odwołanie oddalono ze względów formalnych), a w 457 przypadkach – uwzględniono.

Zważywszy na rodzaj zamówienia w 57% przypadków odwołania dotyczyły przetargów na roboty budowlane, 22% na dostawy a 21% na usługi.

W 90% odwołań trybem oprotestowanego zamówienia publicznego był przetarg nieograniczony, w 5% – przetarg dwustopniowy, pozostałe 5% dotyczyło przetargu ograniczonego, negocjacji z zachowaniem konkurencji oraz zapytania o cenę a także zamówienia z wolnej ręki (3 odwołania).

Pomimo coraz większego spiętrzenia wniosków odwoławczych w roku 2000 czas oczekiwania na rozprawę wahał się w granicach od 11 do 12 dni, przy 14 dniowym terminie ustawowym.

Uczestnicy postępowania o zamówienie publiczne jako okoliczności uzasadniające wszczęcie postępowania protestacyjno – odwoławczego najczęściej wskazu-

ją naruszenie przez zamawiającego ogólnych zasad obowiązujących w postępowaniu o zamówienie publiczne takich jak zasady równości oraz zasady uczciwej konkurencji poprzez dyskryminacyjne sformułowanie warunków postępowania jak również zasady jawności postępowania.

W tym zakresie zarzuty podnoszone w proteście a następnie w odwołaniu zwykle dotyczą:

- 1) treści ogłoszenia o przetargu nieograniczonym ze wskazaniem naruszenia przepisu:
 - a) art. 17 ust. 2, zakazującego określania przedmiotu i warunków zamówienia w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję,
 - b) art. 38 ust. 2 pkt 1 gwarantującego minimalne terminy do składania ofert w przetargu nieograniczonym i ograniczonym,
- 2) postanowień specyfikacji istotnych warunków zamówienia, ze wskazaniem na naruszenie przepisu art. 35 ust. 1:
 - a) pkt 6 w części dotyczącej opisu wszelkich innych niż cena kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty wraz z podaniem znaczenia tych kryteriów,
 - b) pkt 8 dotyczącego opisu odpowiednich części zamówienia, jeżeli dopuszczalne jest składanie ofert częściowych,
 - c) pkt 16 nakładającego na zamawiającego obowiązek podania m.in. informacji o trybie oceny ofert,
- 3) braku przedłużenia terminu do składania ofert ze wskazaniem na przepis art. 39,
- 4) braku informacji o wyborze oferty, stosownie do postanowień art. 50,
- 5) braku informacji o terminie zawarcia umowy, wskazując na naruszenie przepisu art. 51.

Orzecznictwo wskazuje również, iż przedmiotem protestu i odwołania jest przede wszystkim ostatni etap postępowania o zamówienie publiczne a więc czynność wyboru najkorzystniejszej oferty.

W tym zakresie podnoszone są najczęściej zarzuty:

- 1) oceny ofert według innych lub dodatkowych kryteriów niż wskazane w specyfikacji,
- 2) bezzasadnego odrzucenia oferty lub nie odrzucenia oferty,
- 3) stosowania nieobiektywnej oceny w ramach kryteriów określanych jako "wiarygodność techniczna" i "ekonomiczna" lub po prostu "wiarygodność",
- 4) zmiany kryteriów oceny ofert po upływie terminu do składania ofert lub ich modyfikacji,
- 5) wyboru oferty, w której nie zaoferowano najniższej ceny,
- 6) nieprecyzyjnego opisu kryteriów lub brak takiego opisu.

VI. Upowszechnianie doświadczeń

1. Informator Urzędu Zamówień Publicznych

Bardzo istotne znaczenie dla funkcjonowania systemu zamówień publicznych ma upowszechnianie doświadczeń dotyczących udzielania zamówień. Zadanie powyższe Urząd Zamówień Publicznych realizuje z zastosowaniem form przekazu elektronicznego oraz tradycyjnego w formie publikacji broszur i książek.

Od kwietnia 1998 r. comiesięcznie przygotowwany jest i rozpowszechniany Informator Urzędu Zamówień Publicznych w formie elektronicznej i – jeśli zachodzi potrzeba – papierowej.

Można w nim znaleźć materiały dotyczące działalności Urzędu Zamówień Publicznych oraz funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce, w tym m.in. informacje o publikowanych przepisach z zakresu zamówień publicznych, informacje o projektach aktów prawnych, opracowania analityczne powstające w UZP, interpretacje przepisów a także orzeczenia.

Podstawowym zadaniem realizowanym poprzez publikację „Informatora” jest bieżące informowanie o stanie prawnym przepisów związanych z zamówieniami publicznymi i wyjaśnianie wątpliwości interpretacyjnych.

Informator Urzędu Zamówień Publicznych kierowany jest do wszystkich osób zainteresowanych problematyką zamówień publicznych zarówno po stronie zamawiających, jak i oferentów.

2. Publikacje Urzędu Zamówień Publicznych

Od początku istnienia Urząd wydał także szereg publikacji książkowych mających na celu przybliżenie sfery zamówień publicznych wszystkim zainteresowanym:

1. „Zamówienia Publiczne. Co powinni wiedzieć urzędnicy i przedsiębiorcy”, 1995 r.
2. „The Act on Public Procurement with Implementing Laws, Forms and Commentary”, 1995 r.
3. „Informator Urzędu Zamówień Publicznych”, 1996 r.
4. „Zamówienia publiczne w świetle Kodeksu Cywilnego i Kodeksu Handlowego”, 1996 r.
5. „Zamówienia publiczne, aspekty ekonomiczno-finansowe”, 1996 r.
6. „Negocjacje w zamówieniach publicznych”, 1996 r.
7. „Umowy i kierowanie umowami dotyczącymi systemów informatycznych i usług towarzyszących”, 1996 r.
8. „Zamówienia Publiczne w Unii Europejskiej – Procedury odwoławcze”, 1998 r.
9. „Zielona księga. Zamówienia Publiczne w Unii Europejskiej. W poszukiwaniu rozwiązań”, 1998 r.
10. „Orzecznictwo Zespołu Arbitrów. Przegląd wybranych wyroków wydanych w okresie styczeń – lipiec 1998 r.”, 1998 r.
11. „Orzecznictwo Zespołu Arbitrów. Przegląd wybranych wyroków wydanych w okresie sierpień – grudzień 1998 r.”, 1999 r.
12. „Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Dyrektywy dotyczące zamówień publicznych na usługi, dostawy i roboty budowlane”, 1999 r.
13. „Jak uniknąć błędów przy udzielaniu zamówień publicznych. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych”, 1999 r.
14. „Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Część I”, 1999 r.
15. „Zamówienia publiczne. Orzecznictwo Zespołu Arbitrów. Przegląd wybranych wyroków wydanych w okresie styczeń – czerwiec 1999 r.”, 1999 r.
16. „Jak udzielać zamówień publicznych. Informator Urzędu Zamówień Publicznych”, 2000 r.
17. „Zamówienia publiczne. Orzecznictwo Zespołu Arbitrów. Przegląd wybranych wyroków wydanych w okresie czerwiec – grudzień 1999 r.”, 2000 r.

18. "Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Sektor użyteczności publicznej", 2000 r.
19. "Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Procedury odwoławcze w świetle dyrektyw. Wydanie II rozszerzone i poprawione", 2000 r.
20. "Zamówienia publiczne. Orzecznictwo Zespołu Arbitrów. Przegląd wybranych wyroków wydanych w okresie styczeń – czerwiec 2000 r.", 2000 r.
21. "Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Część II", 2000 r.
22. "Ustawa o zamówieniach publicznych w świetle orzecznictwa", 2000 r.

3. Konferencje organizowane przez Urząd

Od 1998 roku Urząd Zamówień Publicznych wspólnie z Wojewodami organizuje konferencje regionalne skierowane do osób stosujących ustawę o zamówieniach publicznych.

W 1998 r. spotkania takie odbyły się w Rzeszowie, Szczecinie, Lublinie i Łodzi natomiast w 1999 r. – miały miejsce w Opolu – czerwiec, w Bydgoszczy i Toruniu – wrzesień oraz w Białymstoku – listopad. W roku 2000 spotkania takie zostały zorganizowane w Olsztynie, Gdańsku i Poznaniu. W konferencjach tych uczestniczyło od 150 do nawet 300 osób.

Tematem konferencji były zagadnienia dotyczące funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce, w tym m.in. z zakresu kontroli zamówień publicznych oraz kierunku zmian przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

Ich celem jest przedyskutowanie ważniejszych, praktycznych problemów podnoszonych przez zamawiających wydatkujących środki publiczne, a także wymiana wspólnych doświadczeń w stosowaniu ustawy o zamówieniach publicznych.

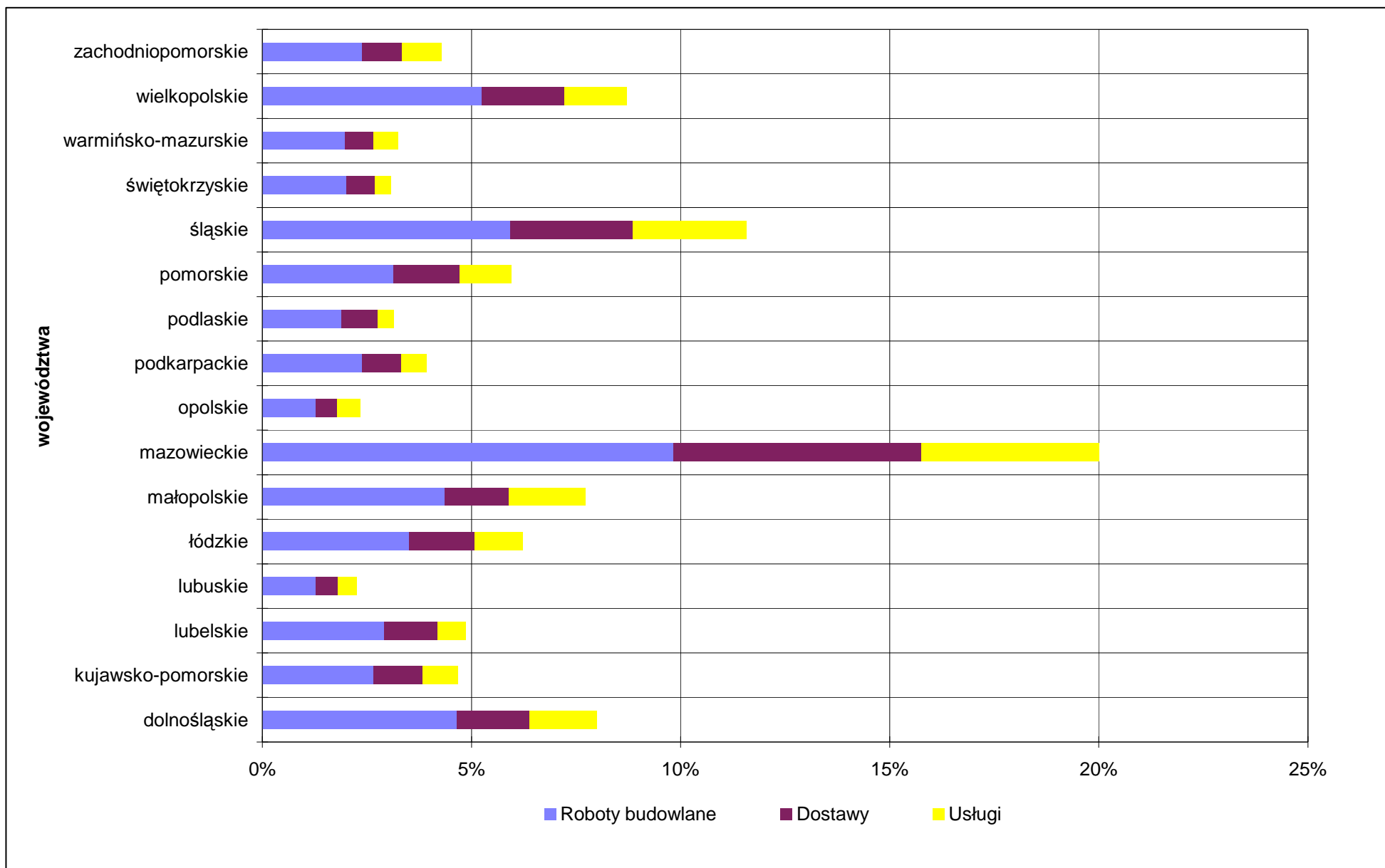
W połowie października 2000 r. Urząd zorganizował seminarium dla arbitrów. Celem seminarium była wymiana dotychczasowych doświadczeń wynikających z pracy arbitrów, omówienie regulacji prawnych dotyczących procedury orzeczniczej a także omówienie zagadnień związanych z orzecznictwem i z wykonywaniem obowiązków arbitra w świetle regulaminu postępowania przy rozpatrywaniu odwołań i na podstawie praktyki.

W seminarium tym uczestniczyło 392 arbitrów.

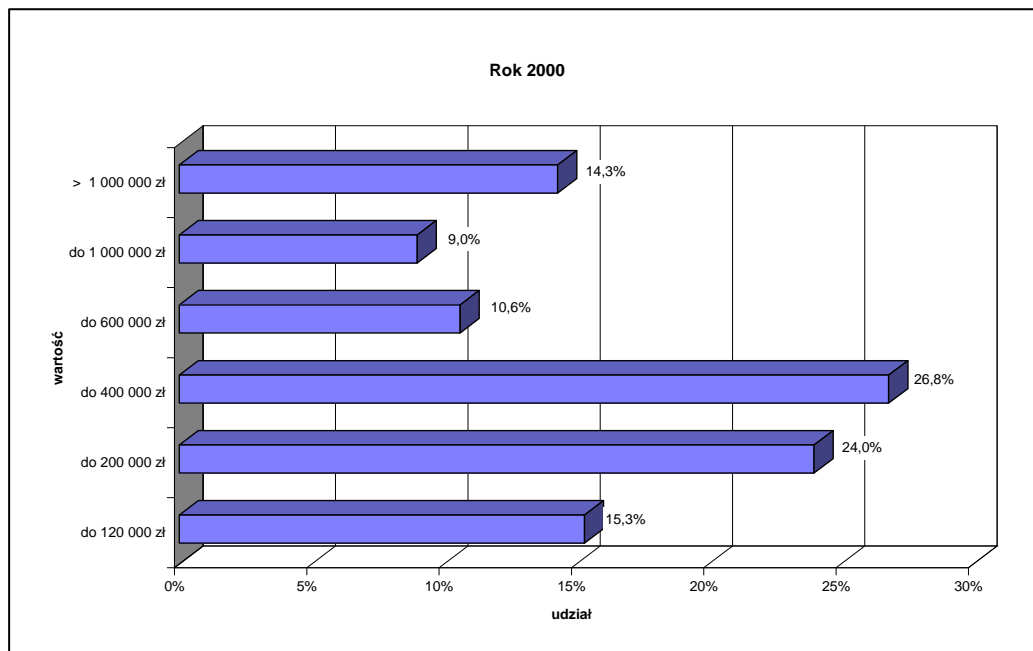
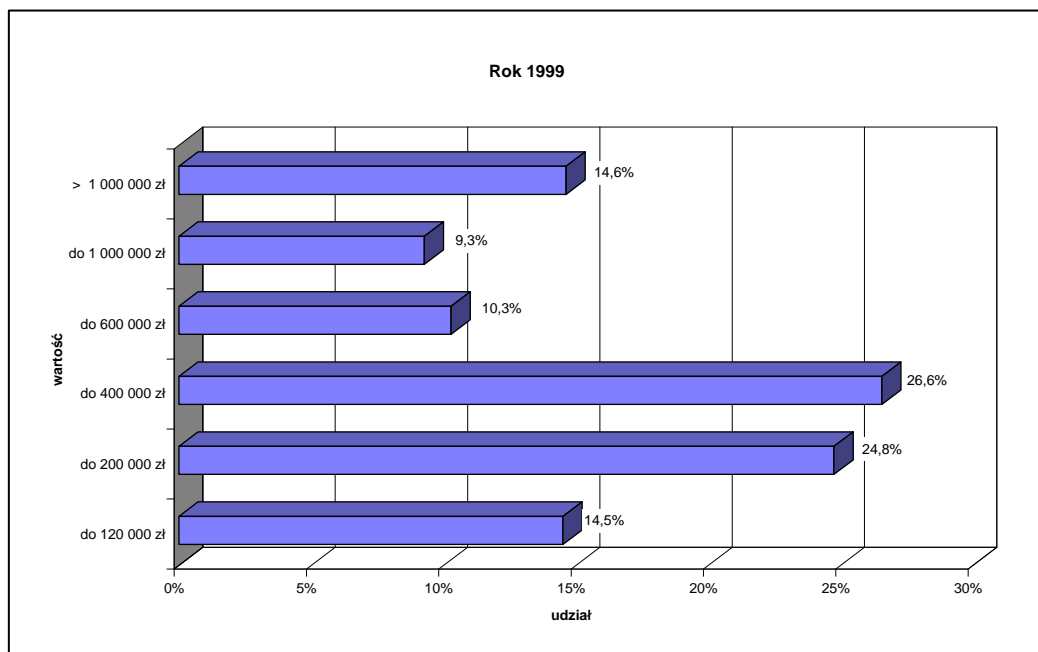
Ponadto pracownicy Urzędu brali udział w licznych konferencjach i seminariach organizowanych przez inne instytucje a poświęconych w całości lub w części zamówieniom publicznym. Poprzez udział w nich Urząd stara się szeroko rozpropagować i ugruntować wiedzę na temat zamówień publicznych.

Upowszechnianie wiedzy, informowanie o najczęściej popełnianych błędach są, jak się wydaje, najbardziej efektywnymi, a przy tym wymagającymi niewielkich nakładów finansowych sposobami poprawy efektywności wydatkowania środków publicznych.

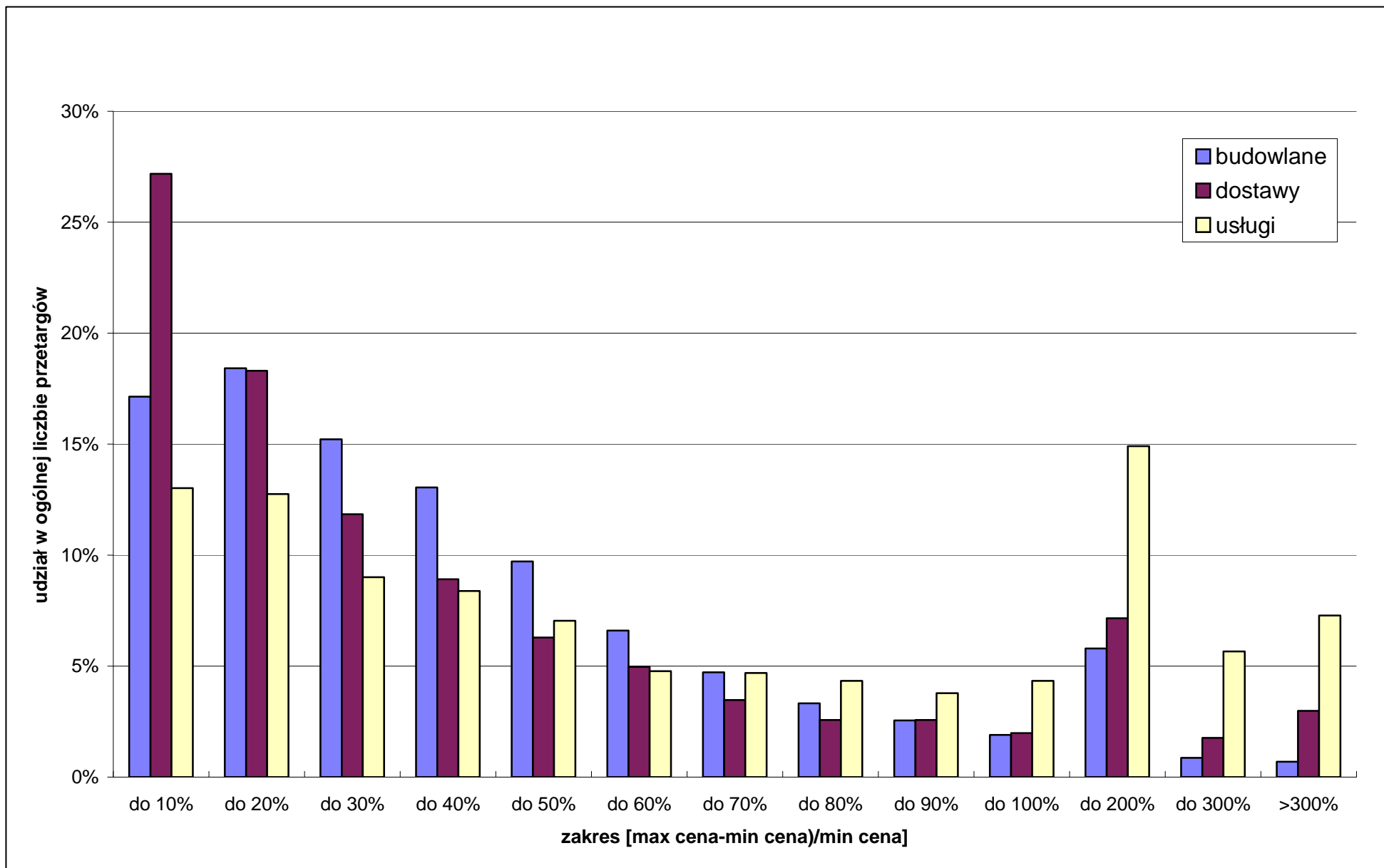
Załącznik nr 1: Odsetek liczby przetargów opublikowanych w BZP w 2000 roku w ujęciu terytorialnym



Załącznik nr 2: Struktura przetargów według wartości zamówienia na podstawie ogłoszeń o wyborze oferty opublikowanych w BZP



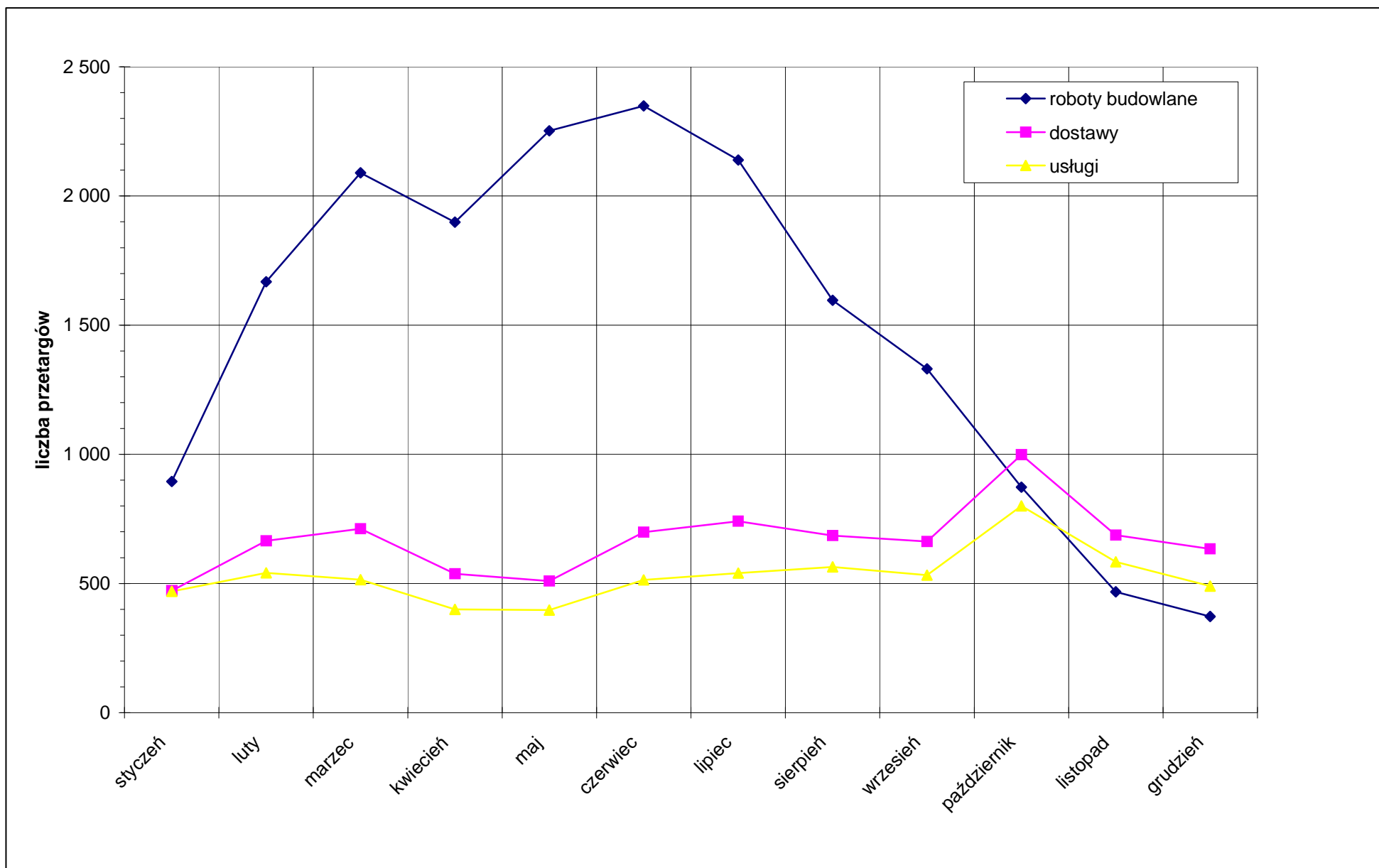
Załącznik nr 3: Różnice pomiędzy maksymalną a minimalną ceną oferty dla poszczególnych rodzajów zamówień na podstawie ogłoszeń o wyborze oferty opublikowanych w BZP w 2000 roku



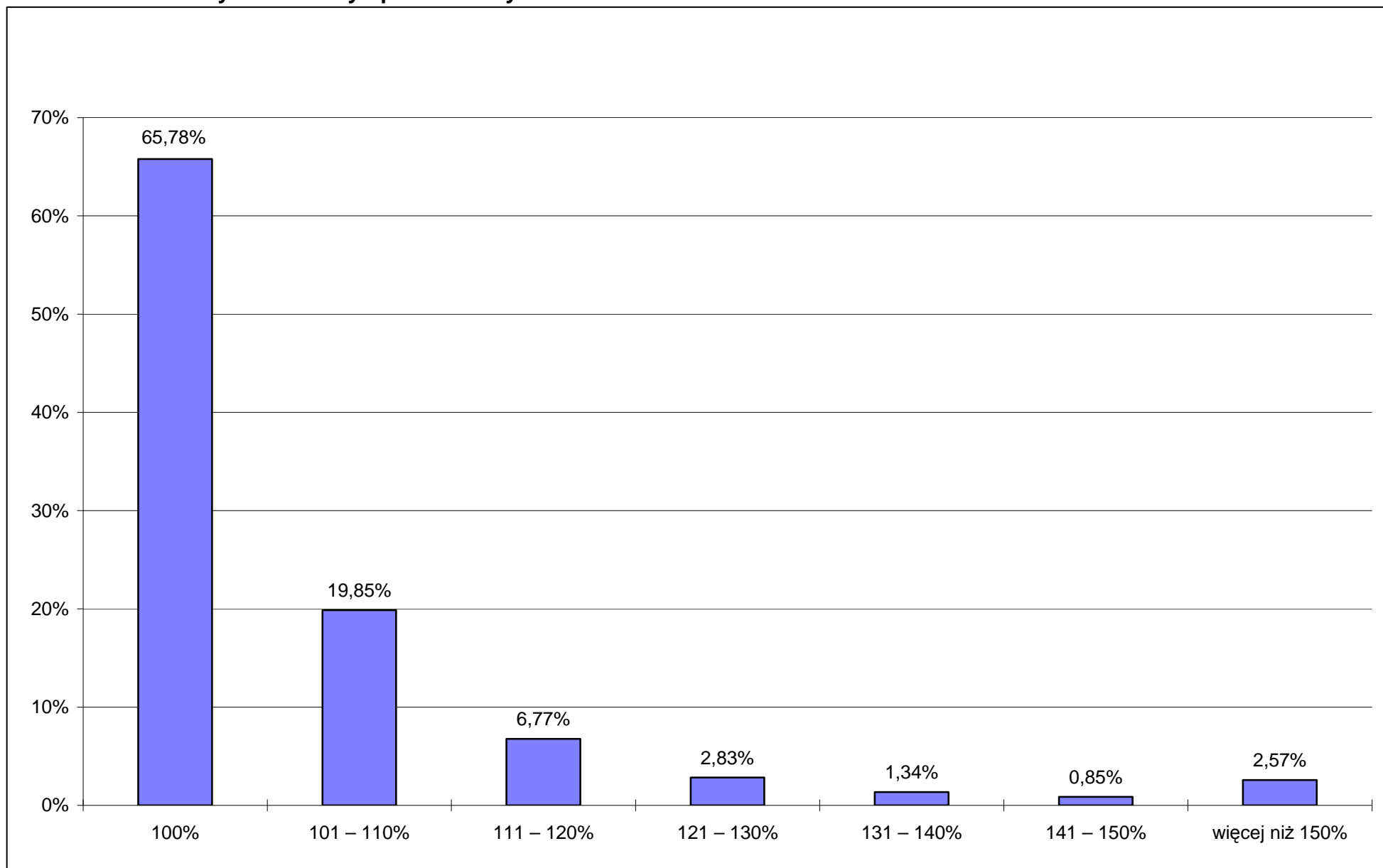
Załącznik nr 4: Wykaz największych pod względem wartości przetargów rozstrzygniętych i ogłoszonych w BZP w 2000 roku

Lp.	Cena oferty	Data wyboru	Zamawiający	Miasto	Przedmiot zamówienia	Oferent wybrany	Miasto
1	205 520 000,00 zł	4.04.00	Elektrownia Bełchatów Przedsiębiorstwo Państwowe z siedzibą w Rogowcu	Bełchatów	projekt, produkcja, dostawa niezbędnego wyposażenia, budowa, montaż na miejscu budowy, rozruch i przekazanie w ramach realizacji "pod klucz" dwóch instalacji odsiarczania spalin	Fabryka Kotłów Rafako S.A.	Racibórz
2	124 431 812,00 zł	14.03.00	Miasto Kraków	Kraków	przygotowanie do realizacji i realizacja przedsięwzięcia pod nazwą: Most Kotlarski	MOSTOSTAL KRAKÓW S.A.	Kraków
3	89 806 931,00 zł	3.11.00	PP PKP Dyrekcja Okręgu Infrastruktury Kolejowej	Warszawa	przebudowa linii E-30 na odc. Opole - Wrocław, szlak Opole Zachodnie - Dąbrowa Niemodlińska, szlak Dąbrowa Niemodlińska - Przecza, p.o. Przecza	Konsorcjum firm: Przedsiębiorstwo Robót Komunikacyjnych w Poznaniu i Przedsiębiorstwo Robót Kolejowych i Inżynieryjnych we Wrocławiu	Poznań Wrocław
4	78 326 900,00 zł	19.07.00	Urząd Miasta Krakowa	Kraków	przygotowanie do realizacji, realizacja i finansowanie przedsięwzięcia pod nazwą: Węzeł Jana Pawła II - ul. Stelli Sawickiego	Przedsiębiorstwo Budownictwa Inżynieryjnego "Energopol" Sp. z o.o.	Kraków
5	76 978 582,24 zł	29.05.00	Zarząd Dróg i Komunikacji	Wrocław	budowa estakady wraz z łącznicami i dojazdami	DROMEX S.A.	Warszawa
6	74 212 092,00 zł	14.03.00	Miasto Kraków	Kraków	przygotowanie do realizacji i realizacja przedsięwzięcia pod nazwą: Most Zwierzyniecki wraz z połączeniem drogowym	Konsorcjum reprezentowane przez Kieleckie Przedsiębiorstwo Robót Mostowych S.A.	Kielce
7	64 670 653,00 zł	21.12.00	Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego	Warszawa	wykonanie robót wykończeniowych w dwóch budynkach laboratoryjno-dydaktycznych dla Wydz. Medycyny Weterynaryjnej i Nauk o Zwierzętach oraz dla Wydziałów Technologii Żywności i Nauk o Żywieniu Człowieka i Konsumpcji wykonanych w stanie surowym zamkniętym	BUDIMEX S.A.	Warszawa
8	62 712 370,00 zł	10.05.00	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	Gliwice	wykonanie centralnej oczyszczalni ścieków	Konsorcjum Firm: Przedsiębiorstwo Projektowo-Inżynieryjne EKOLOG Sp. z o.o. i MOSTOSTAL Zabrze Holding S.A.	Piła
9	46 650 063,00 zł	30.08.00	Przedsiębiorstwo Obsługi Inwestycji	Białystok	modernizacja przejścia granicznego	Konsorcjum firm: MOSTOSTAL-HYDROBUDOWA i WPRD	Warszawa
10	45 599 760,00 zł	8.09.00	Gmina Warszawa - Centrum	Warszawa	pełnienie funkcji generalnego wykonawcy przy projektowaniu i realizacji inwestycji "Budynków Zamieszkania Zbiorowego"	PIA PIASECKI S.A.	Kielce

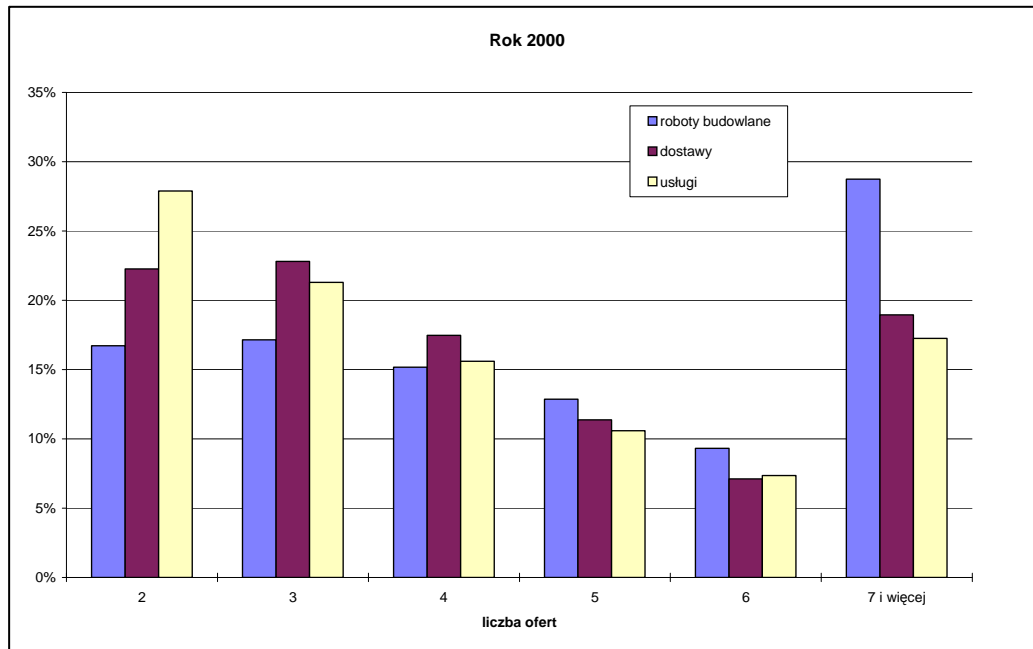
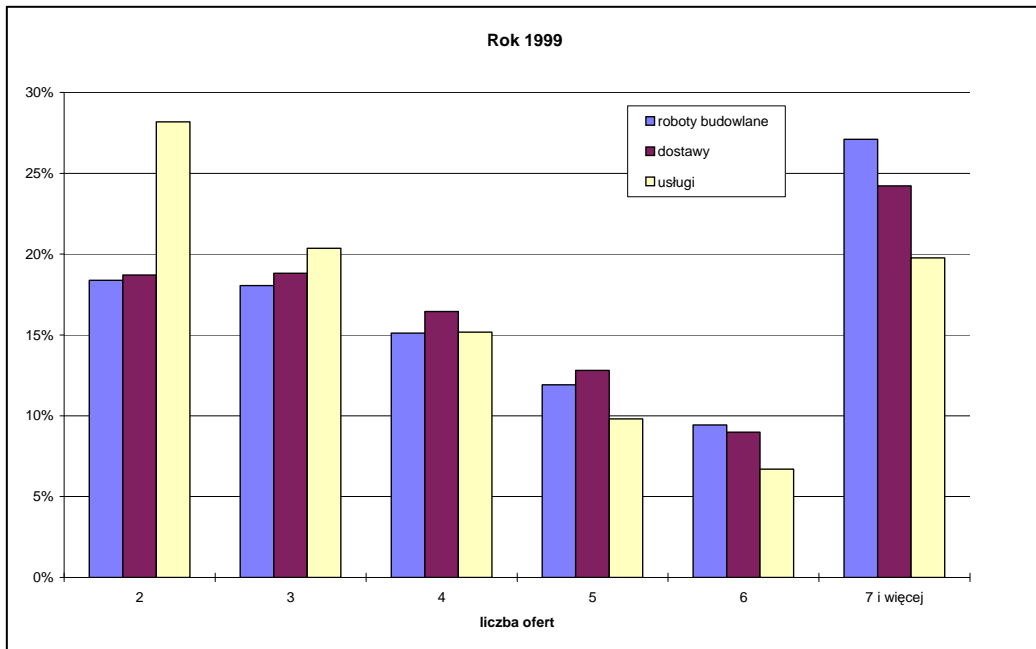
Załącznik nr 5: Liczba przetargów w podziale na przedmiot zamówienia w poszczególnych miesiącach 2000 roku



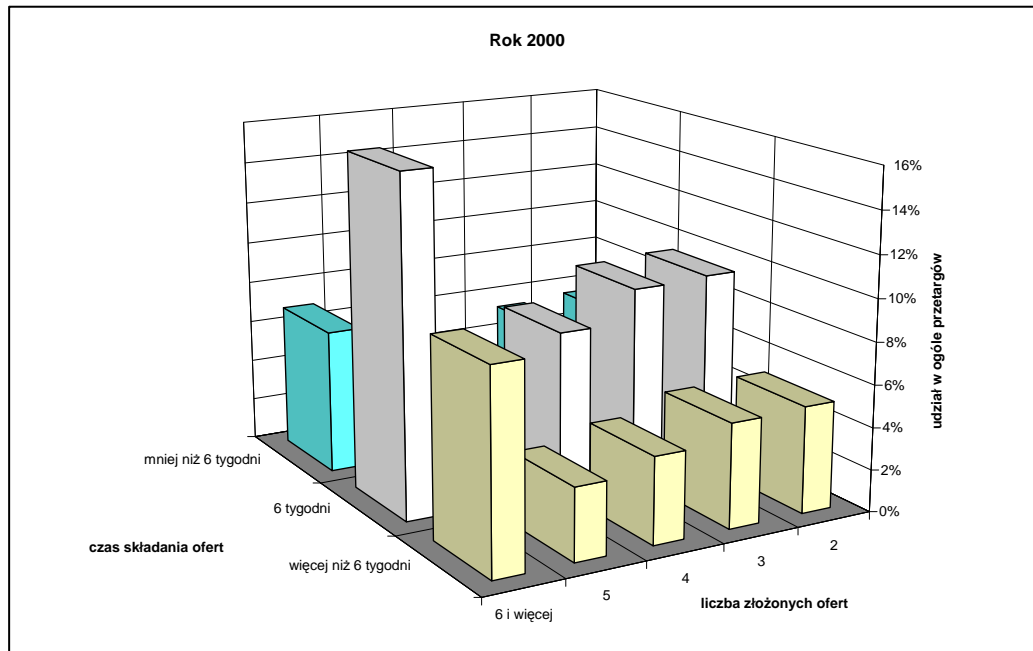
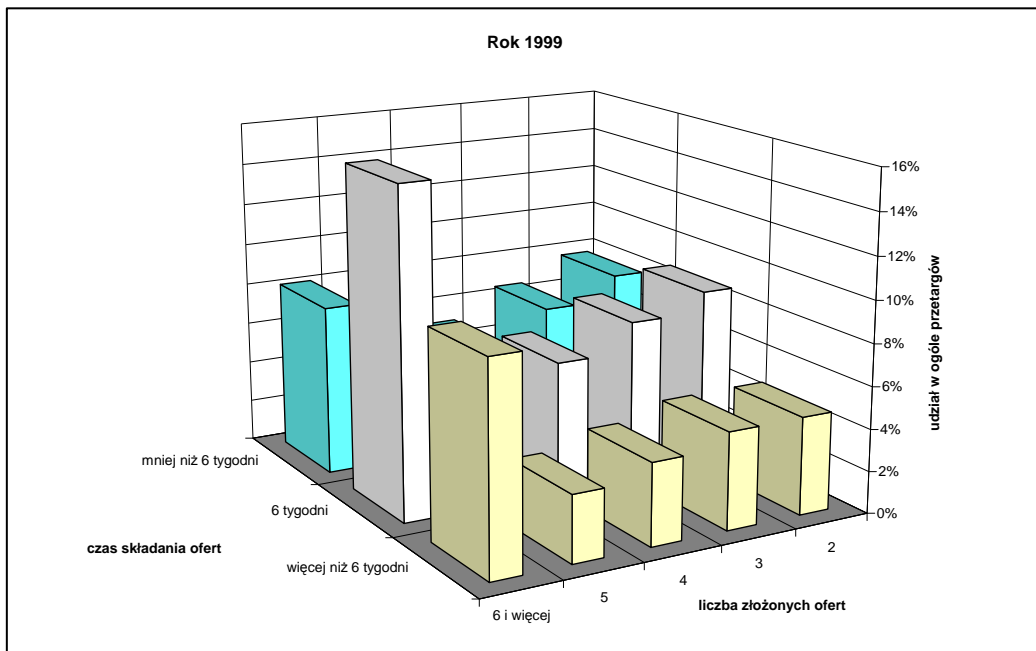
Załącznik nr 6: Liczba przetargów, w których wybrano ofertę o cenie będącej procentem ceny minimalnej na podstawie ogłoszeń o wyborze oferty opublikowanych w BZP w 2000 roku



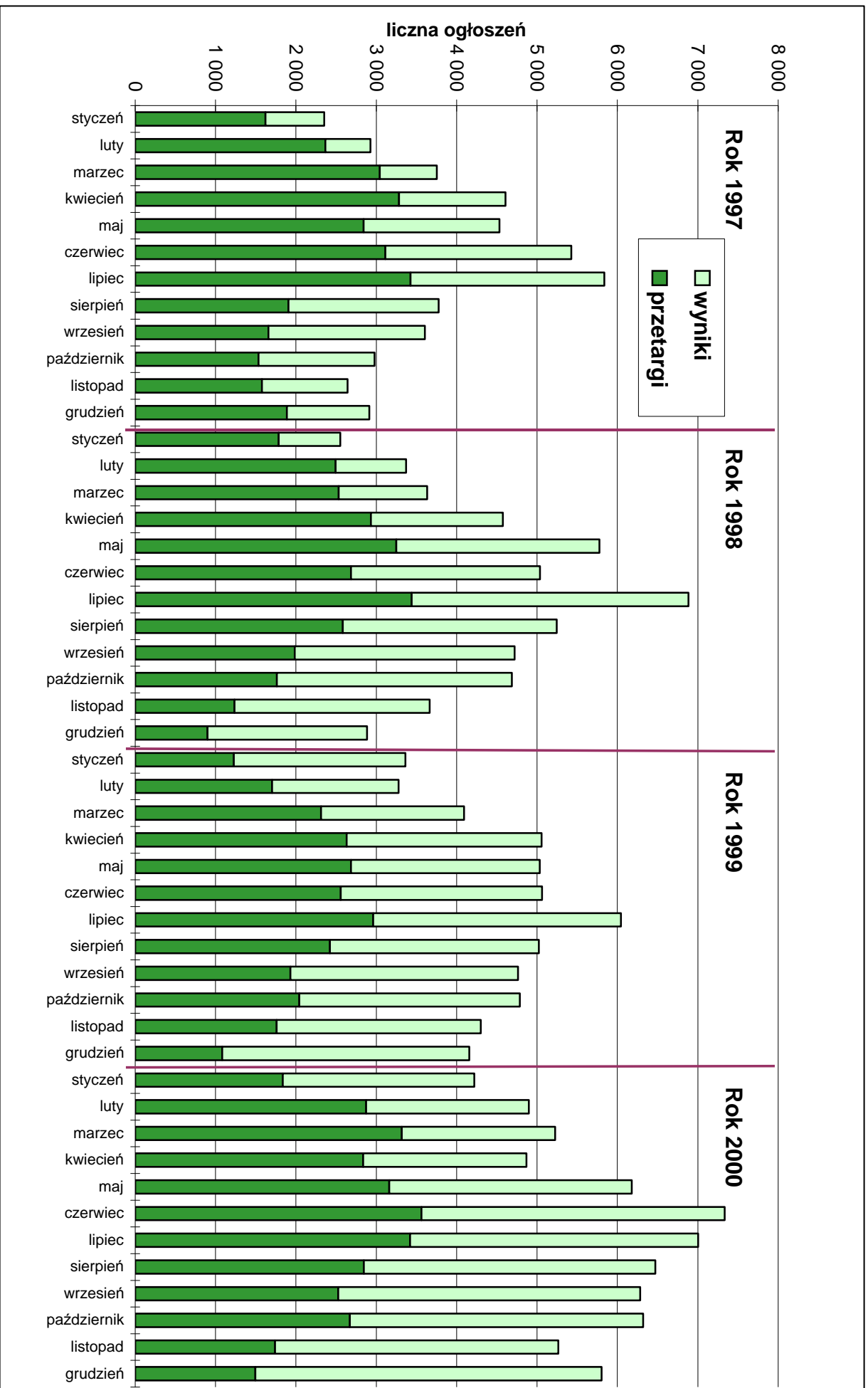
Załącznik nr 7: Procentowy rozkład liczby złożonych ofert na podstawie ogłoszeń o wyborze oferty opublikowanych w BZP



Załącznik nr 8: Zależność pomiędzy czasem składania ofert a liczbą złożonych ofert na podstawie ogłoszeń o wyborze oferty opublikowanych w BZP



Załącznik nr 9: Porównanie liczby opublikowanych w BZP ogłoszeń w latach 1997 - 2000



Załącznik nr 10: Struktura ogłoszeń opublikowanych w BZP w 2000 roku

Miesiąc	Ogłoszeń ogółem													
	w tym przetargi							zapytanie o cenę	negocjacje z zach. kon.	twórcze prace	wst. kwalif.	wynik post.	sprost.	
	budowlane	dostawy	usługi	nieogranicz.	ograniczony	dwustop.								
styczeń	4 230	1 820	895	472	470	1 737	19	64	5	7	2	3	2 381	12
luty	4 937	2 860	1 668	665	541	2 733	21	106	9	2	2	1	2 024	39
marzec	5 260	3 301	2 090	712	515	3 170	24	107	6	7	2	1	1 906	37
kwiecień	4 890	2 821	1 899	538	400	2 702	24	95	7	6		3	2 032	21
maj	6 200	3 141	2 252	509	397	3 049	17	75	11	5	1		3 019	23
czerwiec	7 377	3 558	2 349	699	514	3 419	25	114	1	2		1	3 771	44
lipiec	7 048	3 411	2 139	741	540	3 282	24	105	4	1	3	1	3 584	44
sierpień	6 510	2 812	1 596	685	564	2 702	29	81	6	13	3	11	3 627	38
wrzesień	6 317	2 503	1 331	662	532	2 395	24	84	10	7	5		3 759	33
październik	6 348	2 648	873	998	800	2 555	25	68	10	11	2		3 648	29
listopad	5 293	1 703	468	687	584	1 649	18	36	22	10	2	2	3 526	28
grudzień	5 824	1 455	372	634	490	1 405	15	35	24	13	4		4 307	21
SUMA:	70 234	32 033	17 932	8 002	6 347	30 798	265	970	115	84	26	23	37 584	369

Załącznik nr 11: Liczba i struktura wydanych w 2000 roku przez Prezesa UZP decyzji administracyjnych

Decyzja	Negatywne		Pozytywne		Razem	
	Liczba	Odsetek	Liczba	Odsetek	Liczba	Odsetek
Zmiana języka oferty	0	0,00%	35	100,00%	35	0,22%
Odstąpienie od preferencji	91	29,26%	220	70,74%	311	1,98%
Odstąpienie od przepisów ustawy	13	38,24%	21	61,76%	34	0,22%
Preferencje na całość	0	0,00%	4	100,00%	4	0,03%
Przywrócenie terminu rozpatrzenia sprawy	0	0,00%	1	100,00%	1	0,01%
Skrócenie terminów	953	22,12%	3 355	77,88%	4 308	27,49%
Termin umowy	352	34,51%	668	65,49%	1 020	6,51%
Umorzenie postępowania	16	1,55%	1 013	98,45%	1 029	6,57%
Zmiana decyzji	209	30,65%	473	69,35%	682	4,35%
Zezwolenie na przepr. post. na zasad. szczeg.	8	44,44%	10	55,56%	18	0,11%
Zatwierdzenie trybu	1 680	21,08%	6 291	78,92%	7 971	50,86%
Zawarcie umowy przed ostat. rozpatrzeniem protestu	11	91,67%	1	8,33%	12	0,08%
Zwolnienie z wadium	32	12,90%	216	87,10%	248	1,58%
Razem	3 365	21,47%	12 308	78,53%	15 673	100,00%

Załącznik 12: Liczba wydanych decyzji w 2000 r. w rozbiciu na przedmiot zamówienia

Przedmiot	Negatywne	Pozytywne	Razem
roboty drogowe, ulice, jezdnie	417	1276	1693
budowa, remont, modernizacja budynku	485	1097	1582
dostawy oleju opałowego, paliw	233	475	708
kanalizacja	184	458	642
dostawa energii elektrycznej	288	332	620
dostawa wody	369	199	568
kredytowanie, otrzymanie kredytu	113	452	565
sprzęt komputerowy, informatyka	121	348	469
kotłownie	131	275	406
dostawa gazu	318	84	402
autobusy, samochody	103	246	349
wodociągi	104	241	345
dostawa leków, sprzęt medyczny	98	242	340
oczyszczalnie ścieków	72	206	278
usługi ochroniarskie, monitoring obiektów	103	93	196
stolarka okienna	28	103	131
Razem	3 167	6 127	9 294

Załącznik 13: Liczba wydanych decyzji w 2000 r. dla jednostek samorządu terytorialnego

Decyzja	Negatywne		Pozytywne		Razem	
	Liczba	Odsetek	Liczba	Odsetek	Liczba	Odsetek
Zmiana języka oferty	0	0,00%	1	100,00%	1	0,02%
Odstąpienie od preferencji	26	28,26%	66	71,74%	92	1,88%
Odstąpienie od przepisów ustawy	2	22,22%	7	77,78%	9	0,18%
Preferencje na całość	0	0,00%	2	100,00%	2	0,04%
Przywrócenie terminu rozpatrzenia sprawy	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Skrócenie terminów	457	23,59%	1 480	76,41%	1 937	39,65%
Termin umowy	127	24,38%	394	75,62%	521	10,67%
Umorzenie postępowania	6	1,97%	299	98,03%	305	6,24%
Zmiana decyzji	51	28,18%	130	71,82%	181	3,71%
Zezwolenie na przepr. post. na zasad. szczeg.	4	40,00%	6	60,00%	10	0,20%
Zatwierdzenie trybu	419	23,36%	1 375	76,64%	1 794	36,72%
Zawarcie umowy przed ostat. rozpatrzeniem protestu	2	100,00%	0	0,00%	2	0,04%
Zwolnienie z wadium	7	22,58%	24	77,42%	31	0,63%
Razem	1 101	22,54%	3 784	77,46%	4 885	100,00%

Załącznik 14: Liczba wydanych decyzji w 2000 r. dla jednostek służby zdrowia

Decyzja	Negatywne		Pozytywne		Razem	
	Liczba	Odsetek	Liczba	Odsetek	Liczba	Odsetek
Zmiana języka oferty	0	0,00%	14	100,00%	14	0,59%
Odstąpienie od preferencji	29	44,62%	36	55,38%	65	2,72%
Odstąpienie od przepisów ustawy	1	50,00%	1	50,00%	2	0,08%
Preferencje na całość	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Przywrócenie terminu rozpatrzenia sprawy	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Skrócenie terminów	69	12,21%	496	87,79%	565	23,68%
Termin umowy	62	55,36%	50	44,64%	112	4,69%
Umorzenie postępowania	1	0,62%	160	99,38%	161	6,75%
Zmiana decyzji	32	33,68%	63	66,32%	95	3,98%
Zezwolenie na przepr. post. na zasad. szczeg.	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Zatwierdzenie trybu	313	23,32%	1 029	76,68%	1 342	56,24%
Zawarcie umowy przed ostat. rozpatrzeniem protestu	1	100,00%	0	0,00%	1	0,04%
Zwolnienie z wadium	4	13,79%	25	86,21%	29	1,22%
Razem	512	21,46%	1 874	78,54%	2 386	100,00%