

Urząd Zamówień Publicznych

**Sprawozdanie z funkcjonowania
systemu zamówień publicznych w 2005 r.**

Warszawa, czerwiec 2006 r.

SPIS TREŚCI

WSTĘP	3
STRESZCZENIE	4
I. PRAWNE I INSTYTUCJONALNE ASPEKTY	5
FUNKCJONOWANIA SYSTEMU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH	5
1. Akty prawne w zakresie zamówień publicznych	5
a) Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych	5
b) Przepisy wykonawcze do ustawy	5
c) Prawo UE w dziedzinie zamówień publicznych.....	6
d) Prace nad nowelizacją ustawy Prawo zamówień publicznych	7
2. Kompetencje Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych	8
a) Decyzje administracyjne.....	8
b) Kontrola udzielania zamówień publicznych.....	12
c) Wydawanie Biuletynu Zamówień Publicznych	19
3. Rada Zamówień Publicznych	20
4. Arbitrzy	20
5. Działalność Urzędu Zamówień Publicznych	21
a) Organizacja UZP	21
b) Programy edukacyjno-szkoleniowe realizowane przez UZP	21
c) Współpraca międzynarodowa	23
d) Elektroniczacja systemu zamówień publicznych.....	24
II. RYNEK ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH	25
1. Charakterystyka rynku	25
a) Wielkość rynku	25
b) Zamawiający i wykonawcy	26
c) Struktura rynku	27
d) Zamówienia sektorowe.....	29
2. Funkcjonowanie rynku	30
a) Wszczęcie postępowania	30
b) Tryby udzielania zamówień	30
c) Kryteria oceny ofert	32
d) Konkurencyjność postępowań.....	32
e) Uzyskiwane ceny.....	33
f) Wykorzystanie środków ochrony prawnej	33
3. Polski rynek jako element rynku europejskiego	37
a) Wielkość rynku europejskiego.....	37
b) Podmioty zagraniczne na polskim rynku zamówień publicznych	38
c) Udział polskich przedsiębiorców w rynku europejskim.....	38
III. ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W PUBLIKACJACH PRASOWYCH	39
IV. WNIOSKI I REKOMENDACJE	41
ZAŁĄCZNIKI	44

WSTĘP

Sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce w 2005 r. stanowi podsumowanie pierwszego, pełnego roku obowiązywania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. **Prawo zamówień publicznych**, która weszła w życie 2 marca 2004 r. zastępując ustawę o zamówieniach publicznych z roku 1994.

Sprawozdanie zostało przygotowane na podstawie informacji zawartych w dokumentach i publikacjach urzędowych jak również innych dokumentach, raportach i analizach z zakresu zamówień publicznych, będących w dyspozycji Urzędu Zamówień Publicznych.

Analizie poddane zostały informacje i dane zawarte w:

1. rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach,
2. ogłoszeniach publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, dotyczących zamówień, których wartość przekracza 60 000 euro,
3. ogłoszeniach publikowanych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, dotyczących zamówień, których wartość przekracza 130 000 euro dla dostaw, usług i konkursów oraz 5 000 000 euro dla robót budowlanych,
4. dokumentacji dotyczącej wydawanych decyzji administracyjnych,
5. dokumentacji przeprowadzonych kontroli postępowań,
6. dokumentacji spraw odwoławczych i sądowych.

Roczne sprawozdania o zamówieniach udzielonych w roku 2005 przekazane Prezesowi UZP przez zamawiających na mocy art. 98 ustawy stanowią nowy, istotny zasób informacji, jakie wykorzystano po raz pierwszy przy opracowywaniu sprawozdania z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce. Jest to tym ważniejsze, że sprawozdania takie przekazało ponad 12 tys. zamawiających. Uzyskane z nich dane pozwoliły na pełniejszą analizę i ocenę rynku zamówień publicznych w Polsce, stanowiąc uzupełnienie i poszerzenie informacji zawartych w ogłoszeniach o zamówieniu (ok. 36 tys. ogłoszeń) oraz w ogłoszeniach o udzieleniu zamówienia (ok. 30 tys. ogłoszeń). Zakres informacji zawartych w sprawozdaniach stworzył możliwość objęciem ocenami i analizami również zamówień o wartości nieprzekraczającej 60 tys. euro, w których nie występuje obowiązek publikacji informacji o wszczęciu i udzieleniu zamówienia. Dokonywana dotychczas ocena rynku zamówień w tym zakresie, z oczywistych powodów, miała charakter szacunkowy.

Istotne dla całości opracowania oraz zawartych w nim ocen jest także to, iż termin wejścia w życie ustawy Prawo zamówień publicznych - 2 marca 2004 r. (a w odniesieniu do części przepisów – 1 maja 2004 r.) znacznie ograniczył, a niekiedy uniemożliwił przeprowadzanie analiz porównawczych dotyczących informacji za rok 2004 i 2005. Dane dotyczące roku 2004, stanowiące odniesienie dla dokonywanych porównań i ocen, odnoszą się zarówno do regulacji prawnych ustawy o zamówieniach publicznych, jak i ustawy - Prawo zamówień publicznych. Stosowne zastrzeżenia oraz uwagi dotyczące takich przypadków, wynikających z fragmentarycznego charakteru omawianych danych (nie obejmujących w 2004 r. okresu pełnego roku) zostały zamieszczone w treści sprawozdania.

STRESZCZENIE

1. Podstawę funkcjonowania systemu zamówień publicznych stanowiła ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177, Nr 96, poz. 959, Nr 116, poz. 1207, Nr 145, poz. 1537 i Nr 273, poz. 2703 oraz z 2005 r. Nr 163, poz. 1362 i Nr 184, poz. 1539).
2. Wartość udzielonych zamówień publicznych w roku 2005 wyniosła ponad 68 mld zł.
3. W Biuletynie Zamówień Publicznych opublikowano 68.918 ogłoszeń, w tym 36.104 ogłoszenia dotyczące wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu. 93,7% wszystkich przetargów ogłoszonych w BZP było realizowanych w trybie przetargu nieograniczonego.
4. Dostawy stanowiły 42%, roboty budowlane - 35%, a usługi – 23% wartości udzielonych zamówień ogłoszonych w BZP.
5. W 93% udzielonych zamówień o wartości powyżej 60 tys. euro zamawiający dokonywali wyboru oferty najtańszej (w roku 2004 i 2003 – 84%, w roku 2002 – 80%, w roku 2001 – 70%, w roku 2000 – 66%).
6. Średnia liczba ofert składanych podczas jednego postępowania wynosiła 4,40 (w roku 2004 – 3,95). W przypadku robót budowlanych średnia ta wyniosła 4,14 (w roku 2004 – 4,21), a dla dostaw i usług odpowiednio 4,68 i 4,39 (w roku 2004 – odpowiednio 3,66 oraz 4,34).
7. Polscy zamawiający opublikowali w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 12.380 ogłoszeń o przetargach i konkursach, co stanowiło 9,5% wszystkich przetargów ogłoszonych na szczeblu unijnym oraz 60% przetargów ogłoszonych przez nowe kraje członkowskie.
8. Z ogłoszeń opublikowanych w Dzienniku Urzędowym UE wynika, że 98% zamówień na polskim rynku udzielono przedsiębiorstwom krajowym. 42 kontrakty na realizację zamówień publicznych za granicą przypadło polskiemu wykonawcom.
9. Prezes UZP wydał 5.720 decyzji administracyjnych w pierwszej instancji, z czego 82% dotyczyło zatwierdzenia wyboru trybu zamówienia publicznego innego niż tryb podstawowy.
10. Prezes UZP przeprowadził 364 kontrole postępowań o zamówienie publiczne, w tym 338 kontroli uprzednich. W 85% postępowań poddanych kontroli uprzedniej stwierdzone zostały naruszenia przepisów ustawy, z tego w 8% przypadków kontrole zakończyły się zaleceniem unieważnienia postępowania.
11. Liczba odwołań wnoszonych do Prezesa UZP wyniosła 4.094. Liczba ta systematycznie wzrasta: w roku 2004 wynosiła 2.421, w 2003 r. – 2.292, w 2002 r. – 1.936, a w 2001 r. – 1.687.
12. W roku 2005 w prasie ogólnopolskiej, regionalnej i specjalistycznej ukazało się ponad 3.900 artykułów dotyczących zamówień publicznych.

I. PRAWNE I INSTYTUCJONALNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA SYSTEMU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

1. Akty prawne w zakresie zamówień publicznych

a) Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych

Funkcjonowanie systemu zamówień publicznych w Polsce regulują przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, która w roku 2005 zmieniana była dwukrotnie:

- 1) ustawą z dnia 27 lipca 2005 r. o przeprowadzaniu konkursów na stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych oraz prezesów zarządów państwowych funduszy celowych (Dz. U. Nr 163, poz. 1362 i Nr 267, poz. 2258). Ustawa nadała nowe brzmienie art. 153 i art. 155 ust. 2 oraz dodała nowy ust. 3 w art. 155. Zmiany te polegają na usunięciu z ustawy Prawo zamówień publicznych niektórych kryteriów, jakie powinien spełniać kandydat na Prezesa UZP, przesłanek wygaśnięcia jego kadencji oraz przesłanek jego odwołania i zawieszenia. Wskutek nowelizacji nastąpiło również uchylenie aktu wykonawczego określającego tryb przeprowadzania konkursu na stanowisko Prezesa. Uchylone przepisy zostały uregulowane w ustawie nowelizującej w sposób ogólny i jednolity dla wszystkich kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych oraz prezesów zarządów państwowych funduszy celowych.
- 2) ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. Nr 184, poz. 1539). Zmiana dotyczyła art. 120 ust. 2 i 3 oraz art. 121 ust. 3. Ustawa ta uchyliła ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, dlatego też konieczna była korekta art. 120 ust. 2 i art. 121 ust. 3, gdyż przepisy te zawierały odesłania do uchylanej ustawy. Ponadto w art. 120 ust. 1 wyraz „przedsiębiorców” zastąpiono bardziej ogólnym pojęciem „podmiotów”. Przepis ten wymaga od wykonawcy ubiegającego się o koncesję na roboty budowlane, złożenia wykazu podmiotów pozostających z nim w stosunku zależności lub dominacji.

b) Przepisy wykonawcze do ustawy

W 2005 r. obowiązywało 14 aktów wykonawczych do ustawy Prawo zamówień publicznych wydanych w roku 2004. W 2005 r. wydano także dwa nowe akty wykonawcze dokonujące nowelizacji wcześniej obowiązujących rozporządzeń. Były to:

- 1) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu od odwołania oraz szczegółowych zasad rozliczania kosztów w postępowaniu odwoławczym (Dz. U. Nr 48, poz. 450), które weszło w życie 9 kwietnia 2005 r.

W rozporządzeniu zmniejszono wysokość wpisu od odwołania wnoszonego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego do 3,25 – krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej na dany rok, czyli do wysokości 4.674 złotych. Zmiana ta możliwa była dzięki temu, że ustawa budżetowa na rok 2005 nie przewidywała wpłaty do budżetu państwa z tytułu planowanych wpływów ze środków specjalnych funkcjonujących w UZP do końca marca 2005 r. W jej wyniku zwiększony został dostęp wykonawców, w szczególności małych i średnich przedsiębiorców, do środków ochrony prawnej.

- 2) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 22 kwietnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. Nr 75, poz. 664), które weszło w życie 29 kwietnia 2005 r.

Zmiana rozporządzenia polega na wyłączeniu obowiązku załączania do programu funkcjonalno-użytkowego dokumentów potwierdzających zgodność zamierzenia budowlanego z wymaganiami wynikającymi z odrębnych przepisów i oświadczenia zamawiającego stwierdzającego jego prawo do sponowania nieruchomością na cele budowlane, w odniesieniu do zamówień publicznych na roboty budowlane dotyczące obiektów liniowych finansowanych z Funduszu Spójności, dla których wnioski o dofinansowanie zostały przekazane do Komisji Europejskiej przed dniem 30 września 2004 r.

c) Prawo UE w dziedzinie zamówień publicznych

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi zagadnienia z dziedziny zamówień publicznych na szczeblu wspólnotowym są:

- **Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi,**
- **Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych.**

Poza wymienionymi wyżej nowymi dyrektywami na wspólnotowe ramy prawne w zakresie zamówień publicznych składają się również - przyjęte wcześniej – następujące akty:

- Dyrektywa Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz. Urz. WE z 30.12.1989 r. L 295, str. 33);
- Dyrektywa Rady 92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. koordynująca przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (Dz. Urz. WE z 23.03.1992 r. L 76, str. 14);
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2151/2003 z dnia 16 grudnia 2003 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV).

Ponadto w roku 2005 zostały przyjęte i weszły w życie następujące akty prawa wspólnotowego uzupełniające postanowienia dyrektyw 2004/17/WE oraz 2004/18/WE:

- Decyzja Komisji 2005/15/WE z dnia 7 stycznia 2005 r. dotycząca szczegółowych zasad stosowania procedury przewidzianej w art. 30 dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (opublikowana w Dz. Urz. UE L 7 z dnia 11 stycznia 2005 r. s. 7).
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1564/2005 z dnia 7 września 2005 r. ustanawiające standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w ramach procedur zamówień

publicznych zgodnie z dyrektywami 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (opublikowane w Dz. Urz. UE L 257 z dnia 1 października 2005 r. s. 1).

- Dyrektywa Komisji 2005/51/WE z dnia 7 września 2005 r. zmieniająca załącznik XX do dyrektywy 2004/17/WE i załącznik VIII do dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych (opublikowana w Dz. Urz. UE L 257 z dnia 1 października 2005 r. s. 127).
- Dyrektywa 2005/75/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2005 r. zawierająca sprostowanie do dyrektywy 2004/18/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (opublikowana w Dz. Urz. UE L 323 z dnia 9 grudnia 2005 r. s. 55).
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2083/2005 z dnia 19 grudnia 2005 r. zmieniające dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do progów ich stosowania w zakresie procedur udzielania zamówień (opublikowane w Dz. Urz. UE L 333 z dnia 20 grudnia 2005 r. str. 28)

Niezwykle istotną rolę w interpretacji konkretnych przepisów w zakresie zamówień publicznych odgrywa Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS). W roku 2005 ETS czternastokrotnie zajmował się sprawami bezpośrednio związanymi z zamówieniami publicznymi. W sześciu przypadkach Trybunał stwierdził naruszenie prawa wspólnotowego w dziedzinie zamówień publicznych na skutek nieprawidłowej transpozycji dyrektyw przez państwo członkowskie lub udzielenia zamówienia z naruszeniem przepisów. Ponadto Trybunał ośmiokrotnie zajmował się kwestią interpretacji zapisów dyrektyw w odpowiedzi na skierowane przez sądy krajowe pytania prejudycjalne.

d) Prace nad nowelizacją ustawy Prawo zamówień publicznych

Publikacja w dniu 30 kwietnia 2004 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej dyrektyw 2004/17/WE oraz 2004/18/WE spowodowała konieczność uruchomienia procesu dostosowania polskiego prawa w dziedzinie zamówień publicznych do wymogów UE. Termin ich transpozycji do prawa krajowego określony został na 31 stycznia 2006 r. Należy zauważyć, że tekst dyrektyw został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej wyłącznie w „starych” językach urzędowych, co miało wpływ na termin rozpoczęcia prac związanych z przygotowaniem projektu nowelizacji polskiej ustawy.

Wstępna wersja projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych została przygotowana przez Urząd Zamówień Publicznych jeszcze w 2004 r. W styczniu 2005 r. rozpoczęły się konsultacje społeczne, podczas których projekt został zaprezentowany podmiotom uczestniczącym w systemie zamówień publicznych, partnerom społecznym, a także umieszczony na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych. W kwietniu 2005 r. projekt został skierowany do uzgodnień międzyresortowych, po których przyjął go Komitet Europejski Rady Ministrów, a następnie, 7 czerwca 2005 r. Rada Ministrów. Dnia 10 czerwca projekt został skierowany do Sejmu, gdzie w dniu 6 lipca 2005 r., w Komisji Gospodarki odbyło się jego pierwsze czytanie (druk Sejmowy nr 4173). Ze względu na upływ kadencji Sejmu nie odbyły się dalsze prace nad projektem ustawy.

Dnia 17 października 2005 r. Rada Ministrów skierowała projekt do Sejmu V kadencji, gdzie został oznaczony jako druk 127. W listopadzie 2005 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przygotowało projekt autopoprawki do tego projektu, który po przyjęciu przez Radę Ministrów, dnia 13 grudnia 2005 r. został skierowany do Sejmu (druk Sejmowy nr 127-A). W dniu 22 grudnia 2005 r. odbyło się pierwsze czytanie obu projektów w Komisji Gospodarki oraz Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych.

Celem projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych było wdrożenie przepisów nowych dyrektyw klasycznej i sektorowej. Celem autopoprawki było uproszczenie procedur udzielania zamówień i w konsekwencji zwiększenie stopnia wykorzystania środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej.

2. Kompetencje Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych

a) Decyzje administracyjne

W okresie od 1 stycznia 2005 r. do 31 grudnia 2005 r. Prezes UZP wydał **5.720** decyzji administracyjnych w pierwszej instancji (Załącznik Nr 1) oraz **258** decyzji w wyniku powtórnego rozpatrzenia sprawy. Dla porównania w 2004 roku Prezes UZP wydał 7.769 decyzji administracyjnych w pierwszej instancji oraz 423 decyzje w wyniku powtórnego rozpatrzenia sprawy. Główną przyczyną spadku liczby wydanych decyzji (o 26,40% w pierwszej instancji oraz o 39% w drugiej instancji) było wejście w życie 2 marca 2004 r. przepisów ograniczających występowanie sytuacji, w których zachodzi obowiązek uzyskiwania przez zamawiającego decyzji Prezesa UZP.

1. Odstąpienie od trybu przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego

Obowiązująca zasada prymatu przetargu nieograniczonego i ograniczonego oznacza, iż zamawiający zawsze mają uprawnienie do udzielania zamówień publicznych w tych trybach. Udzielenie zamówienia w jednym z pozostałych trybów przewidzianych w ustawie (negocjacje z ogłoszeniem, negocjacje bez ogłoszenia, wolna ręka, zapytanie o cenę, aukcja elektroniczna) wymaga natomiast spełnienia zawartych w ustawie przesłanek. Dodatkowo, w przypadku trybu wolnej ręki, negocjacji bez ogłoszenia i negocjacji z ogłoszeniem wymagane było uzyskanie zgody Prezesa UZP.

Spośród wszystkich decyzji, wydanych przez Prezesa UZP, największa ilość dotyczyła zatwierdzenia trybu innego niż przetarg nieograniczony lub przetarg ograniczony. W tym zakresie wydano 4.698 decyzji, co stanowi 82,13% wszystkich wydanych decyzji, w tym:

- **3.965 decyzji w sprawie zatwierdzenia trybu zamówienia z wolnej ręki** (ok. 84,39% decyzji dotyczących zatwierdzenia innego trybu niż przetarg nieograniczony lub przetarg ograniczony). W 2.731 przypadkach (68,88%) zostały one rozpatrzone pozytywnie, w 507 przypadkach (12,79%) odmówiono wyrażenia zgody na zastosowanie tego trybu, zaś w 727 przypadkach (18,33%) postępowanie umorzono.

Tryb zamówienia z wolnej ręki jest szczególnym trybem udzielania zamówień publicznych. W trybie tym zamawiający podejmuje negocjacje tylko z jednym wykonawcą, stąd też jego stosowanie wyłącza jakąkolwiek konkurencję w zakresie udzielania zamówienia publicznego. Co do zasady, ustawodawca dopuszcza możliwość jego stosowania w okolicznościach wyjątkowych, gdy udzielenie zamówienia w trybie konkurencyjnym nie jest możliwe. Okoliczności te wymienia enumeratywnie przepis art. 67 ust. 1 ustawy.

Podobnie jak w latach poprzednich, największa ilość wniosków o zatwierdzenie wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki odwoływała się do art. 67 ust. 1 pkt 1a) ustawy, tzn. przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze powodujących, iż zamówienie może wykonać wyłącznie jeden wykonawca.

Wnioski zamawiających dotyczyły najczęściej zakupu przez jednostki ochrony zdrowia odczynników do urzędzeń pracujących w tzw. „systemach zamkniętych” (jeżeli wybór dostawcy aparatu, którego integralną częścią są odczynniki, dokonany został z zastosowaniem procedury zapewniającej konkurencyjność), zakupu różnego rodzaju

specjalistycznych urzędów o wysokiej klasie, zakupu specjalistycznych leków, aparatów medycznych, części do tych aparatów, zakupu świadczeń rozbudowy i modyfikacji systemów informatycznych, świadczeń opieki i nadzoru nad systemami informatycznymi, zakupów oprogramowania. W tych też sprawach wnioski zamawiających rozstrzygane były pozytywnie, zwykle po zasięgnięciu opinii właściwych organów administracji publicznej. Decyzje negatywne wydawane były wówczas, gdy wnioskodawcy występowali o zatwierdzenie trybu bez przeprowadzenia bieżącego rozeznania rynku bądź też w sytuacji, gdy zamawiający ograniczał możliwość wykonania zamówienia publicznego poprzez niezgodny z ustawą opis przedmiotu zamówienia.

Znaczna liczba wniosków (ok. 20%) odwoływała się do art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy, a więc do okoliczności, w których zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki jest uzasadnione sytuacją wystąpienia zdarzeń losowych skutkujących koniecznością natychmiastowego wykonania zamówienia publicznego, w których niemożliwym jest przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z zachowaniem terminów przewidzianych dla trybów gwarantujących zachowanie konkurencji. Okoliczności, na które powoływano się we wnioskach często były skutkiem decyzji podjętych przez samych zamawiających. Częstym powodem wystąpienia na tej podstawie były takie okoliczności jak: nieudane przeprowadzenie uprzedniego postępowania w innym trybie (np. unieważnienie postępowania z powodu braku środków), późne otrzymanie środków na realizację zamówienia i upływ terminu ich wydatkowania, które co do zasady nie mogły być traktowane jako okoliczności losowe nie dające się wcześniej przewidzieć.

W dalszej kolejności zamawiający przywoływali art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy, który umożliwia zastosowanie trybu z wolnej ręki, gdy w kolejno prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia, z których co najmniej jedno prowadzone było w trybie przetargu nieograniczonego albo przetargu ograniczonego, nie zostały złożone żadne oferty lub wszystkie oferty zostały odrzucone, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w sposób istotny zmienione. Decyzje odmowne w tym zakresie wydawano przede wszystkim w sytuacji, gdy jedno z postępowań unieważniono z innego powodu niż brak ważnych ofert lub gdy pierwotne warunki zamówienia zostały w sposób istotny zmienione.

- **686 decyzji w sprawie zatwierdzenia trybu negocjacji bez ogłoszenia** (14,60% decyzji dotyczących zatwierdzenia innego trybu niż przetarg nieograniczony lub przetarg ograniczony). W 589 przypadkach (85,86%) wydano decyzje pozytywne, w 51 przypadkach (7,43%) odmówiono zatwierdzenia tego trybu, natomiast w 46 przypadkach (6,71%) postępowanie umorzono.

Zastosowanie procedury negocjacyjnej przez zamawiających dopuszczalne jest na zasadzie wyjątku w przypadkach, ściśle określonych przez przepisy. Większość decyzji wyrażających zgodę na zastosowanie trybu zamówienia negocjacji bez ogłoszenia dotyczyło okoliczności, gdy ze względu na konieczność pilnego udzielenia zamówienia nie można zachować terminów określonych dla innych trybów postępowania (art. 62 ust. 1 pkt 4) lub gdy przeprowadzone uprzednio w tej samej sprawie postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego nie doprowadziło do zawarcia umowy z powodu braku ważnych ofert (art. 62 ust. 1 pkt 1). Duża liczba wystąpień o wyrażenie zgody na zastosowanie tego trybu z powołaniem się na okoliczność pilnej realizacji zamówienia spowodowana była późnym otrzymaniem środków na realizację zamówienia oraz koniecznością unieważnienia postępowania z powodu braku wystarczających środków finansowych na jego realizację. Krótki termin wydatkowania środków i groźba ich utraty, uniemożliwiały w tych przypadkach zastosowanie jednego z podstawowych trybów udzielania zamówień publicznych.

- **4 decyzje w sprawie zatwierdzenia trybu negocjacji z ogłoszeniem** (0,10% decyzji dotyczących zatwierdzenia innego trybu niż przetarg nieograniczony lub przetarg

ograniczony). Z tej liczby w 3 przypadkach wydano decyzje pozytywne, w jednym przypadku postępowanie umorzono.

Mała ilość spraw tego rodzaju spowodowana była dwoma przyczynami. Po pierwsze, tryb negocjacji z ogłoszeniem dotyczy zamówień skomplikowanych i jest procedurą czasochłonną, stąd też zamawiający rzadko z niego korzystają. Po drugie, zastosowanie tego trybu wymagało uprzedniej zgody Prezesa UZP, gdy wartość zamówienia przekraczała równowartość kwoty: 10.000.000 euro w odniesieniu do robót budowlanych oraz 5.000.000 euro w odniesieniu do dostaw lub usług. Są to wartości znacząco odbiegające od wartości przyjętych dla trybów negocjacji bez ogłoszenia i wolnej ręki (60.000 euro).

2. Zawarcie umowy na czas dłuższy niż 3 lata

Zgodnie z art. 142 ustawy umowę o zamówienie publiczne zawiera się na czas oznaczony. Zawarcie umowy, której przedmiotem są świadczenia okresowe lub ciągłe, na okres dłuższy niż 3 lata, wymagało zgody Prezesa UZP wyrażonej w drodze decyzji administracyjnej, udzielonej przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia. W roku ubiegłym decyzji tego rodzaju wydano 573 (10,02% ogółu decyzji wydanych w pierwszej instancji). W 382 przypadkach (66,78%) były to decyzje pozytywne, a w 26 przypadkach (4,55%) - decyzje negatywne. Postępowanie umorzono w 165 przypadkach (28,67%).

Wydając decyzje w powyższym zakresie brano pod uwagę okoliczności wskazane w ustawie, a więc czy wykonanie zamówienia w okresie wnioskowanym przez zamawiającego spowoduje oszczędności kosztów realizacji zamówienia w stosunku do okresu trzyletniego, zakres planowanych nakładów oraz okres niezbędny do ich spłaty lub zwrotu, a także zdolności płatnicze zamawiającego.

Znaczna ilość decyzji o umorzeniu postępowania spowodowana była niedostateczną znajomością przepisów ze strony zamawiających. Ustawa ogranicza obowiązek uzyskania uprzedniej zgody Prezesa UZP jedynie do umów, których przedmiotem są świadczenia okresowe lub ciągłe oraz wprowadza katalog umów, które mogą być zawierane na czas dłuższy niż 3 lata bez uzyskiwania decyzji Prezesa UZP (np. umowa kredytu i pożyczki). Ponadto, Prawo zamówień publicznych zezwala na zawieranie w niektórych przypadkach umów na czas nieoznaczony (np. dostawy mediów).

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

W roku 2005 r. 45 decyzji Prezesa UZP (0,79% ogółu decyzji wydanych w pierwszej instancji) dotyczyło wpisu na listę organizacji zrzeszających wykonawców uprawnionych do składania środków odwoławczych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. W 42 przypadkach wnioski rozpatrzono pozytywnie, w 2 przypadkach wydano decyzje negatywne, zaś w jednym przypadku postępowanie umorzono.

4. Zawarcie umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu

W minionym roku miał miejsce znaczący wzrost liczby wniosków dotyczących zawarcia umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu. W tej sprawie wydano 222 decyzje administracyjne, w tym 107 decyzji pozytywnych (48%), 51 decyzji negatywnych (23%), w 64 przypadkach (29%) postępowanie umorzono. W 2004 roku wydano 51 takich decyzji, w 3 przypadkach były to decyzje pozytywne, w 22 przypadkach negatywne, w 26 przypadkach postępowanie umorzono.

Zgodnie z ustawą Prezes UZP może wyrazić zgodę na zawarcie umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu, jeżeli ze względów społecznych lub gospodarczych zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia, której wcześniej nie można było przewidzieć, a nie wynikała ona z winy zamawiającego.

Decyzje zezwalające na zawarcie umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu wydawane są stosunkowo rzadko, w sytuacjach wyjątkowych, gdy z analizy sprawy wynikało, że należy pilnie, ze względów społecznych lub gospodarczych, udzielić zamówienia publicznego, a czas trwania postępowania odwoławczego (np. skarga do sądu) mógł uniemożliwić osiągnięcie zamierzonego celu. Powodem wydania większości decyzji odmownych był brak wykazania po stronie wnioskodawcy pilnej potrzeby udzielenia zamówienia podyktowanej względami społecznymi lub gospodarczymi, której nie można było wcześniej przewidzieć i która nie wynikała z winy zamawiającego. Zamawiający, wnioskując o wydanie takiej zgody, uzasadniali najczęściej swoje wnioski bezpodstawnym, ich zdaniem, protestem wykonawcy lub odwołaniem złożonym do Prezesa UZP.

Zwiększona w roku ubiegłym ilość wniosków o zawarcie umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu była przede wszystkim efektem korzystania przez wykonawców w większym zakresie, niż w latach poprzednich, ze środków ochrony prawnej. Drugim istotnym czynnikiem wpływającym na wzrost liczby takich wniosków były problemy zamawiających z terminowym wydatkowaniem środków, w tym funduszy unijnych. Połowę wniosków o wyrażenie zgody na zawarcie umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu (111 przypadków) wniosła w listopadzie Fundacja „Fundusz Współpracy” Jednostka Finansująco-Kontraktująca z Warszawy. Dotyczyły one konieczności zawarcia umów na zamówienia finansowane ze środków PHARE do dnia 30 listopada 2005 r. Na przesłankę konieczności terminowego zawarcia umowy pod rygorem utraty środków unijnych przeznaczonych na finansowanie zamówienia powoływali się także inni zamawiający.

Wskazuje to na występowanie licznych problemów, jakie mają zamawiający z terminowym zakończeniem kontraktacji zamówień finansowanych lub współfinansowanych ze środków unijnych, przede wszystkim na etapie przygotowania postępowania o zamówienie publiczne, które wydłużają w czasie moment wszczęcia postępowania.

5. Odstąpienie od obowiązku żądania wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy

W roku 2005 Prezes UZP wydał 27 decyzji administracyjnych (0,47% ogółu decyzji wydanych w pierwszej instancji) dotyczących odstąpienia od ustawowego obowiązku żądania wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. W 25 przypadkach były to decyzje pozytywne, zaś w 2 przypadkach postępowanie zostało umorzone.

Wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy

W roku 2005 do Urzędu Zamówień Publicznych wpłynęło 258 wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, z czego 126 wniosków (49%) zostało rozpatrzonych pozytywnie. Dla porównania w 2004 r. wpłynęły 423 takie wnioski, a w roku 2003 – 529. Należy zauważyć, że w roku minionym spadła także relacja liczby wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy do ogólnej liczby decyzji wydanych przez Prezesa UZP w pierwszej instancji - z 5,4% do 4,5%.

Zdecydowana większość z nich dotyczyła decyzji odmawiających wyrażenia zgody na zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki, w mniejszej ilości – odmowy zawarcia umowy na okres dłuższy niż 3 lata. Podkreślić należy, że wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy są zazwyczaj staranniej przygotowane przez zamawiających, faktyczne i prawne przesłanki wystąpienia o zmianę decyzji Prezesa UZP są szeroko omówione, a załączone dowody kompletne i załączane dopiero na etapie postępowania odwoławczego.

Orzecznictwo sądów

W 2005 r. toczyło się 45 spraw sądowych z udziałem Prezesa UZP. 24 sprawy dotyczyły decyzji i postanowień wydawanych przez Prezesa UZP, z czego 21 spraw – postanowień i decyzji wydanych w 2005 r. Pozostałe 21 spraw dotyczyło: skarg na bezczynność, powództw o stwierdzenie nieważności umów, skarg na wyroki zespołu arbitrów, postępowań przed sądami powszechnymi, a także skarg dotyczących pism Prezesa UZP, nie mających charakteru decyzji ani postanowienia, w tym informacji o wyniku kontroli uprzedniej. Zaskarżonych zostało 17 decyzji wydanych w 2005 r., z czego:

- 1 decyzja dotycząca zgody na zawarcie umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu,
- 5 decyzji dotyczących skreślenia z listy arbitrów; Prezes UZP dokonał skreślenia arbitrów z listy ze względu na brak złożenia w określonym ustawowo terminie oświadczenia o toczących się postępowaniach karnych lub oświadczenia o stanie majątkowym,
- 11 decyzji dotyczących wyrażenia przez Prezesa UZP zgody na przeprowadzenie postępowanie w sprawie zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki.

Skarga dotycząca zgody na zawarcie umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu została odrzucona, w sprawach dotyczących skreślenia z listy arbitrów zaskarżone decyzje zostały uchylone, natomiast, w sprawach decyzji dotyczących wyrażenia zgody na tryb zamówienia z wolnej ręki zapadły następujące rozstrzygnięcia:

- w 2 przypadkach skargi zostały odrzucone,
- w 5 przypadkach skargi zostały oddalone,
- w 3 przypadkach zaskarżone decyzje zostały przez sąd uchylone z przyczyn proceduralnych związanych z ich wydawaniem,
- w 1 przypadku decyzja została unieważniona również z przyczyn proceduralnych.

Zaskarżone 4 postanowienia wydane w 2005 r. dotyczyły wyłącznie zwrotu odwołania z powodu nie uiszczenia wpisu. W 3 przypadkach skargi na postanowienia zostały odrzucone, a w 1 przypadku skargę oddalono.

W roku minionym do sądów skierowano 6 skarg na bezczynność Prezesa UZP, z czego w 2 sprawach Prezes UZP został zobowiązany do wydania decyzji administracyjnej, w 2 przypadkach sprawy zostały umorzone, w 1 przypadku skarga została odrzucona i w 1 przypadku – oddalona.

W 2005 r. Prezes UZP występował czterokrotnie z powództwem o stwierdzenie nieważności umowy. W dwóch sprawach powództwo zostało uwzględnione, zaś w przypadku dwóch pozostałych spraw – powództwo zostało cofnięte.

Wyroki wydane w ubiegłym roku przez zespoły arbitrów Prezes UZP zaskarżał trzykrotnie: w jednej ze spraw skarga została uwzględniona, w kolejnej – oddalona, a w trzeciej ze spraw sąd umorzył postępowanie wywołane skargą.

b) Kontrola udzielania zamówień publicznych

Zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych Prezes UZP czuwa nad przestrzeganiem zasad systemu zamówień, w szczególności dokonuje kontroli procesu udzielania zamówień. Obowiązujące w roku ubiegłym instytucje kontroli zamówień publicznych to:

- obserwator,
- kontrola uprzednia,
- kontrola następcza.

Przepisy kładły szczególny nacisk na badanie prawidłowości prowadzenia postępowań o największej wartości – powyżej 5.000.000 euro dla dostaw i usług oraz 10.000.000 euro dla robót budowlanych. Obligatoryjnie podlegały one:

- kontroli niezależnego obserwatora,
- kontroli uprzedniej (*ex ante*).

Postępowania o największej wartości

W roku 2005 zamawiający wszczęli 434 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości powyżej 5.000.000 euro dla dostaw i usług oraz 10.000.000 euro dla robót budowlanych, podlegające szczególnemu nadzorowi Prezesa UZP. Łączna wartość szacunkowa tych postępowań to blisko 44 miliardy złotych.¹ 251 postępowań (58%) prowadzonych było przez zamawiających „klasycznych” (przede wszystkim jednostki sektora finansów publicznych), a 183 (42%) przez zamawiających sektorowych. Szacunkowa wartość postępowań wszczętych przez zamawiających „klasycznych” to około 23 miliardy złotych, zaś zamawiających sektorowych – 21 miliardów złotych.

Około 36% wszczętych postępowań dotyczyło zamówień na dostawy, 35% - zamówień na usługi, a 29% - zamówień na roboty budowlane. Blisko 84% postępowań prowadzonych było w trybach otwartych, w tym 64% w trybie przetargu nieograniczonego, 15% w trybie przetargu ograniczonego, a 5% w trybie negocjacji z ogłoszeniem. W 12% przypadków zamawiający skorzystali z trybu zamówienia z wolnej ręki, a w 4% - z negocjacji bez ogłoszenia.

Obserwator

W roku 2005 Prezes UZP wyznaczył 437 obserwatorów, z których 326 zakończyło swoją pracę do końca roku i przesłało informację o przebiegu prac komisji przetargowej. W ramach jednego postępowania o udzielenie zamówienia każdy z obserwatorów brał udział średnio w 4,5 posiedzeniach komisji.

W sporządzanych informacjach o przebiegu prac komisji przetargowej obserwatorzy opisywali wszelkie dostrzeżone nieprawidłowości w pracach komisji, a ich spostrzeżenia i uwagi były istotnym dowodem branym pod uwagę podczas prowadzenia kontroli uprzedniej. Wyraźnie dało się zauważyć, iż udział obserwatora dyscyplinował komisje i obligował do tego, aby działała z jak największą starannością, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Prowadziło to niewątpliwie do wzrostu poszanowania prawa, zmniejszenia nieprawidłowości, a w rezultacie - do efektywniejszego gospodarowania środkami publicznymi.

Kontrola uprzednia

W 2005 roku zakończono 338 obligatoryjnych kontroli uprzednich postępowań o największej wartości. Pozostałe 96 wszczętych w tym okresie postępowań nie zostało zakończonych przed końcem 2005 roku lub zostało unieważnionych przez zamawiającego. Łączna wartość szacunkowa skontrolowanych postępowań przekroczyła kwotę 32 miliardów

¹ Kwota obliczona została poprzez zsumowanie wartości szacunkowych zamówień publicznych, wynikających z przesyłanych do UZP (na podstawie art. 177 ust. 2 ustawy Pzp) informacji o wszczęciu postępowania (obejmuje zamówienia udzielane w częściach oraz postępowania unieważnione).

złotych.² Dane te świadczą o postępującym wzroście liczby postępowań, podlegających kontroli uprzedniej:

- w okresie od 01.05. – 31.12.2004 r. przeprowadzono 61 kontroli uprzednich,
- w I półroczu 2005 r. – 148 kontroli,
- w II półroczu 2005 r. – 190 kontroli.

181 skontrolowanych postępowań (54%) prowadzonych było przez zamawiających „klasycznych” (przede wszystkim jednostki sektora finansów publicznych), a 46% przez zamawiających sektorowych. Około 46% dotyczyło zamówień na dostawy, 37% - zamówień na usługi, a 17% - zamówień na roboty budowlane.

Blisko 73% postępowań prowadzonych było w trybach otwartych, w tym 58% w trybie przetargu nieograniczonego, 11% w trybie przetargu ograniczonego, a 4% w trybie negocjacji z ogłoszeniem. 23% kontroli dotyczyło zamówień udzielanych w trybie z wolnej ręki, a pozostałe 4% - postępowań prowadzonych w trybie negocjacji bez ogłoszenia.

Dane dotyczące przeprowadzonych kontroli uprzednich przedstawia Załącznik Nr 2.

Postępowania współfinansowane ze środków Unii Europejskiej

Wśród 338 skontrolowanych postępowań 67 było współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Ogólna wartość szacunkowa tych postępowań to ponad 5,3 miliarda złotych, co stanowi blisko 16% wartości wszystkich postępowań poddanych kontroli *ex ante*. W zdecydowanej większości przypadków (84%) były to tzw. zamówienia klasyczne, pozostałe (16%) to zamówienia sektorowe.

Wybór wykonawcy w postępowaniach współfinansowanych ze środków UE dokonywany był niemal wyłącznie w podstawowych trybach udzielania zamówień: 56 postępowań prowadzonych było w trybie przetargu nieograniczonego (84%), 10 w trybie przetargu ograniczonego (15%), a tylko jedno w trybie z wolnej ręki (1%).

Przedmiotem tych zamówień były w większości roboty budowlane (46%) ukierunkowane na rozwój infrastruktury drogowej (budowy, przebudowy bądź modernizacje dróg, budowy obwodnic miast) lub ochronę środowiska (budowy sieci kanalizacyjnych, przepompowni ścieków) prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, zarządy dróg oraz Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad. Pozostałe 31% postępowań dotyczyło zamówień na dostawy, a 23% - zamówień na usługi. Ze środków europejskich sfinansowane były między innymi projekty szkoleniowe ukierunkowane na rozwój kadr i zwalczanie bezrobocia (postępowania prowadzone przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, finansowane ze środków funduszu Phare oraz Europejskiego Funduszu Społecznego) czy też zakup sprzętu komputerowego stanowiącego wsparcie dla wymiaru sprawiedliwości oraz ośrodków wdrożeniowych „Zintegrowanego Systemu Katastralnego” (postępowania prowadzone przez Fundację „Fundusz Współpracy”, finansowane ze środków funduszu Phare).

Wyniki kontroli uprzednich

W 27 postępowaniach (8%) w związku z ujawnionymi poważnymi naruszeniami procedur ustawy zalecono zamawiającym ich unieważnienie. Wymiernym efektem zalecenia

² Kwota obliczona została poprzez zsumowanie wartości szacunkowych zamówień publicznych, które podlegały obowiązkowej kontroli uprzedniej (obejmuje zamówienia udzielane w częściach oraz postępowania, w których Prezes UZP zalecił ich unieważnienie).

unieważnienia tych postępowań było niedopuszczenie do wydatkowania z naruszeniem prawa środków w wysokości przekraczającej 2,5 miliarda złotych.

Warto podkreślić, że zamówienia współfinansowane ze środków UE były prowadzone staranniej niż postępowania finansowane wyłącznie ze środków krajowych. Zaleceniem unieważnienia postępowania zakończone zostały tylko 2 kontrole, co stanowi niespełna 3% wszystkich kontroli postępowań współfinansowanych ze środków UE. Zjawisko to należy tłumaczyć tym, iż w przypadku inwestycji współfinansowanych ze środków UE stwierdzenie istotnych naruszeń przepisów o zamówieniach publicznych skutkuje utratą dofinansowania.

16 kontroli (5%) zakończyło się skierowaniem do zamawiających zalecenia dokonania ponownej oceny ofert, natomiast w 245 (72%) stwierdzono uchybienia, które nie stanowiły rażącego naruszenia ustawy ani też nie miały wpływu na wynik postępowania. W związku z tym zalecenia pokontrolne wskazywały na konieczność ich uwzględnienia w kolejnych wszczynanych postępowaniach. W 50 postępowaniach (około 15% postępowań objętych kontrolą) nie stwierdzono żadnych naruszeń przepisów ustawy.

Podkreślić należy, iż wyniki obligatoryjnych kontroli uprzednich wskazują na wyraźną poprawę w zakresie przestrzegania przez zamawiających procedur ustawy Prawo zamówień publicznych. W roku 2004 zaleceniem unieważnienia postępowania zakończyło się 22% kontroli, zaś w roku 2005 – 8% kontroli, (w I połowie 2005 roku – odsetek ten wynosił 12%, a w II połowie 2005 roku – tylko 5%).

Na zaobserwowaną poprawę wpływ miało kilka czynników. Niewątpliwie dużą rolę odegrały przedstawiane zamawiającym informacje o wynikach kontroli, w których zamieszczany jest szeroki opis stwierdzonych naruszeń, interpretacja naruszonych przepisów ustawy oraz wyjaśnienia, jak dana regulacja powinna być stosowana. Tezę, iż przynoszą one skutek edukacyjny potwierdza fakt, że znaczna część skontrolowanych postępowań, w których nie stwierdzono żadnych naruszeń ustawy, prowadzona była przez zamawiających podlegających już wcześniej (często wielokrotnie) kontroli uprzedniej. Poprawa wyników kontroli uprzednich wiąże się również z przygotowywanymi przez UZP w okresach półrocznych i udostępnianymi szerokiemu kręgowi adresatów informacjami o wynikach kontroli uprzedniej za poprzednio analizowane okresy. Informacje w nich zawarte odnoszą skutek profilaktyczny, zwracając uwagę zamawiających na skalę, rodzaj i wagę popełnianych naruszeń, a w rezultacie - pozwalają na uniknięcie podobnych błędów.

Ważnym czynnikiem poprawy w zakresie stosowania przepisów ustawy było też to, iż obowiązują one już ponad półtora roku, co pozwoliło zamawiającym skorygować stosowane przez nich procedury. Nie bez znaczenia było tu opublikowanie przez UZP „Komentarza do ustawy Prawo zamówień publicznych” i nieodpłatne przekazanie go zamawiającym (m.in. naczelnym i centralnym organom administracji państwowej, jednostkom samorządu terytorialnego, publicznym zakładom opieki zdrowotnej) oraz udostępnienie na stronach internetowych UZP. Znaczące udoskonalenie praktyk zamawiających wiąże się również z szerszym orzecznictwem zespołów arbitrów i sądów okręgowych w zakresie regulacji ustawy oraz udostępnianiem ich na stronach internetowych UZP. Istotną rolę odegrały tu także publikacje prasowe dotyczące zamówień publicznych. Zarówno w prasie ogólnopolskiej, jak i regionalnej zamieszczane są artykuły o charakterze informacyjno – dydaktycznym, w których promuje się dobre praktyki oraz piętnuje nieprawidłowości. Media informowały również o wynikach niektórych kontroli prowadzonych przez Prezesa UZP.

Reasumując należy stwierdzić, że wzrasta poziom świadomości prawnej zamawiających, skutkiem czego odsetek postępowań obarczonych istotnymi naruszeniami systematycznie maleje. Tendencję tę, utrzymującą się od początku obowiązywania przepisów dotyczących kontroli uprzedniej, należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Jednak mimo zaobserwowanej poprawy, wyniki zakończonych kontroli postępowań o największej

wartości są nadal niepokojące – zaledwie około 15% skontrolowanych procedur było wolne od jakichkolwiek naruszeń.

Stwierdzane naruszenia

Analizując postępowania, w których zalecono unieważnienie można stwierdzić, że przyczyną stwierdzonych naruszeń było w niemal równym stopniu niestaranne przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia oraz nieprawidłowa ocena złożonych ofert czy też wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Rodzaje najczęściej stwierdzanych naruszeń były podobne jak w roku 2004 i dotyczyły przede wszystkim:

- określenia warunków udziału w postępowaniu w sposób, który utrudnia uczciwą konkurencję (art. 7 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 2 ustawy),
- skorzystania z trybu zamówienia z wolnej ręki, w sytuacji braku zaistnienia okoliczności, w których tryb ten może być zastosowany (art. 10 ust. 2 w związku z art. 67 ust. 1 oraz art. 127 ust. 4 ustawy),
- odstąpienia od żądania dokumentów niezbędnych dla oceny spełniania przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu (art. 26 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 1 ustawy),
- zaniechania wykluczenia wykonawcy z postępowania w sytuacji zaistnienia przesłanki wykluczenia (art. 24 ust. 1 i 2 ustawy),
- zaniechania odrzucenia oferty w sytuacji zaistnienia przesłanki odrzucenia (art. 89 ust. 1 ustawy).

Stwierdzone naruszenia mniejszej wagi były zwykle wynikiem braku właściwej staranności w przygotowaniu postępowania o udzielenie zamówienia. Dotyczyły one przede wszystkim:

- oszacowania wartości zamówienia wcześniej niż 3 miesiące przed wszczęciem postępowania w przypadku zamówień na dostawy lub usługi oraz wcześniej niż 6 miesięcy przed wszczęciem postępowania w przypadku zamówień na roboty budowlane (naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy),
- zaniechania przekazania Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich oraz Prezesowi UZP wstępnego ogłoszenia informacyjnego o planowanych zamówieniach (naruszenie art. 13 ustawy) lub okresowego ogłoszenia informacyjnego o planowanych zamówieniach sektorowych (naruszenie art. 128 ustawy),
- zaniechania zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w dzienniku lub czasopiśmie o zasięgu ogólnopolskim (naruszenie art. 40 ust. 4 ustawy),
- braku określania w treści ogłoszeń o zamówieniach warunków udziału w postępowaniu oraz dokumentów wymaganych od wykonawców w celu potwierdzenia ich spełniania (naruszenie art. 41, art. 48 ust. 2 oraz art. 56 ust. 2 ustawy),
- poinformowania Prezesa UZP o wszczęciu postępowania (celem wyznaczenia obserwatora) po upływie 3-dniowego terminu (naruszenie art. 177 ust. 2 ustawy),
- żądania od wykonawców złożenia wraz z ofertą lub wnioskiem o dopuszczenie do udziału w postępowaniu uchwały wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, dotyczącej wyrażenia zgody na zaciąganie przez zarząd zobowiązań o wartości dwukrotnie przewyższającej wysokość kapitału zakładowego spółki lub umowy konsorcjum, a więc dokumentów, które nie

potwierdzają spełniania warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia (naruszenie art. 25 ustawy),

- żądania, by każdy z wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia (członków konsorcjum) spełniał warunki udziału w postępowaniu odnoszące się do sytuacji ekonomicznej i finansowej, doświadczenia oraz potencjału technicznego wykonawców (naruszenie art. 23 ust. 3 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy),
- żądania zapłaty za SIWZ w trybie innym niż przetarg nieograniczony lub zapłaty w nadmiernej wysokości (naruszenie art. 37 ustawy),
- zaniechania przedłużenia terminu składania ofert po dokonaniu modyfikacji SIWZ, które wymagały wprowadzenia zmian w ofertach (naruszenie art. 38 ust. 6 ustawy),
- nieuzasadnionego skrócenia terminu na uzyskanie przez wykonawców SIWZ, co uniemożliwiało wykonawcom, którzy zapoznali się z ogłoszeniem o zamówieniu po upływie terminu do odbioru SIWZ, złożenie ważnej oferty (naruszenie art. 7 ust. 1 ustawy).

Wyniki prowadzonych kontroli uprzednich są przez UZP dokładnie analizowane, zarówno pod względem statystycznym, jak i merytorycznym. Na tej podstawie co pół roku przygotowywana jest informacja o wynikach kontroli uprzednich, zawierająca szeroki opis zaobserwowanych zjawisk, w tym opis stwierdzanych naruszeń, ich skalę, przyczyny i skutki. W celach edukacyjno – prewencyjnych informacje te udostępniane są szerokiemu kręgowi adresatów, między innymi poprzez zamieszczane na stronie internetowej UZP oraz przekazywanie przedstawicielom mediów.

Niestaranność, niedostateczna znajomość obowiązujących przepisów, czy też brak skutecznego nadzoru ze strony kierowników zamawiających to podstawowe powody ujawnionych naruszeń. Jest to szczególnie rażące w przypadku postępowań o dużych wartościach. Oznacza to, że zamawiający powinni przeanalizować efektywność mechanizmów kontroli wewnętrznej i nadzoru sprawowanego w toku przygotowywania postępowań oraz udzielania zamówień, a następnie dokonać odpowiednich zmian w tym zakresie.

Wykonywanie zaleceń pokontrolnych

Analiza przekazanych przez zamawiających informacji o wykorzystaniu zaleceń pokontrolnych wskazuje, że są one rzetelnie wykonywane. W sytuacji, gdy informacja o wyniku kontroli zawiera zalecenie unieważnienia postępowania czy też ponownej oceny ofert, zamawiający dokonują tych czynności. W sporadycznych przypadkach zamawiający kwestionowali zasadność otrzymanego zalecenia unieważnienia postępowania, przekazując swoje stanowisko na piśmie. W tych przypadkach Prezes UZP, po dokładnej analizie przedstawionych argumentów, podtrzymał swe zalecenia pokontrolne, przedstawiając zamawiającemu dodatkowe uzasadnienie. W konsekwencji zamawiający wykonali zalecenia i unieważnili postępowania.

W roku ubiegłym tylko w jednym przypadku zamawiający nie zgodził się z wynikami kontroli uprzedniej i nie wykonał zaleceń pokontrolnych, zawierających wskazanie na konieczność unieważnienia postępowania. Dotyczy to prowadzonego przez Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. przetargu nieograniczonego na budowę gazociągu Czeszów – Wrocław (wartość - 49.715.000 zł.), gdzie wybór oferty został dokonany z rażącym naruszeniem przepisów ustawy. Po uzyskaniu informacji, że zamawiający nie zgadza się z otrzymanym zaleceniem, Prezes UZP przedstawił stan faktyczny sprawy Ministrowi Skarbu Państwa (pismo z dnia 17 marca 2005 roku). W związku z brakiem reakcji

w dniu 12 maja 2005 roku Prezes UZP ponownie wystąpił do ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, jednak i to wystąpienie pozostało bez odpowiedzi. Z uwagi na fakt, że w tym czasie umowa została w znacznej części wykonana, wystąpienie do sądu z wnioskiem o stwierdzenie jej nieważności stało się niecelowe.

Z podobną sytuacją Prezes UZP miał do czynienia również w roku 2004, kiedy to kierownik zamawiającego - Zarządu Inwestycji Uniwersytetu Medycznego w Łodzi - odmówił unieważnienia przetargu nieograniczonego na „opracowanie dokumentacji projektowej dotyczącej dokończenia realizacji szpitala oraz wykonanie robót budowlano – montażowych w oparciu o wykonaną dokumentację” i wbrew zaleceniom pokontrolnym zawarł umowę. O zaistniałej sytuacji powiadomiony został Minister Zdrowia, któremu wraz z dokumentacją przeprowadzonej kontroli przekazana została prośba o zajęcie stanowiska w sprawie, jednakże pozostała ona bez odpowiedzi. Sprawa nie została też rozstrzygnięta przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Zdrowia, do którego skierowany został stosowny wniosek. Niezależnie od tego Prezes UZP wniósł do Sądu Okręgowego w Łodzi pozew o stwierdzenie nieważności umowy, zawartej przez Zarząd Inwestycji Uniwersytetu Medycznego w Łodzi. W dniu 28 kwietnia 2005 roku Sąd Okręgowy stwierdził jej nieważność, podkreślając w uzasadnieniu wyroku, że: „stwierdzone przypadki naruszenia zasad systemu zamówień publicznych powodują obowiązek podjęcia przez Prezesa UZP działań wskazanych w ww. ustawie, zmierzających do przywrócenia stanu zgodnego z prawem (...)”. Stanowisko Prezesa UZP podzielił również Sąd Apelacyjny, który wyrokami z dnia 4 listopada 2005 roku oddalił apelacje złożone przez strony umowy.

W przypadkach, gdy stwierdzone w kontroli naruszenia przepisów nie stanowiły rażącego naruszenia ustawy i nie miały wpływu na wynik postępowania Prezes UZP zalecał respektowanie zaleceń w postępowaniach prowadzonych w przyszłości. Również te zalecenia były przez zamawiających rzetelnie uwzględniane.

Kontrola następcza

W roku 2005 działania kontrolne Prezesa UZP skupiały się przede wszystkim na prowadzeniu obligatoryjnych kontroli uprzednich, co wiązało się ze znacznym wzrostem liczby postępowań podlegających takiej kontroli. Obok tych kontroli, na wniosek organów władzy, posłów, senatorów, Komisji Europejskiej czy też wykonawców, Prezes UZP przeprowadził 26 kontroli następczych. Wartość zamówień, które zostały poddane tej kontroli zawiera się w przedziale od 27.000 zł do 22.000.000 zł. Połowa kontroli (13) dotyczyła postępowań o wartości nie przekraczającej równowartości kwoty 60.000 euro. W sumie kontrolą następczą objęto postępowania o wartości przekraczającej 48.000.000 zł.

Postępowania kontrolne dotyczyły przede wszystkim tzw. zamawiających klasycznych (23), w tym: jednostek samorządu terytorialnego (7), państwowych uczelni wyższych (4), powiatowych urzędów pracy (4), samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (2), organu administracji rządowej (1), urzędu skarbowego (1), jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych (1), domu pomocy społecznej (1), ośrodka szkolenia kierowców (1) oraz spółdzielni mieszkaniowej (1). W 3 przypadkach kontrole dotyczyły zamawiających sektorowych.

13 kontroli dotyczyło zamówień na dostawy, 10 – na usługi, a 3 – na roboty budowlane. W 7 przypadkach przedmiot kontrolowanego postępowania obejmował zakup sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem. Zostały one wszczęte w związku z interwencją Komisji Europejskiej, wskazującą na opisanie przedmiotu tych zamówień w sposób utrudniający uczciwą konkurencję (opis procesora poprzez wskazanie jego parametrów technicznych w sposób preferujący producenta Intel). Zdecydowana większość skontrolowanych postępowań prowadzona była w trybie przetargu nieograniczonego (24),

jedno w trybie zamówienia z wolnej ręki, a w jednym przypadku zamawiający nie zastosował procedur ustawy.

W zdecydowanej większości przypadków wnioski o przeprowadzenie kontroli były zasadne. W 19 sprawach, w związku z ustalonymi naruszeniami, skierowano zawiadomienie o stwierdzonym naruszeniu zasady lub trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych. Kolejne 4 kontrole wykazały rażące naruszenia ustawy, jednakże zamawiający nie podlegali odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Blisko połowa skierowanych do rzeczników zawiadomień (42%) dotyczyła nieprawidłowości w opisie przedmiotu zamówienia publicznego, tj. wskazywała na naruszenie zasady postępowania poprzez opisanie przedmiotu zamówienia za pomocą wskazania znaków towarowych, patentów lub pochodzenia w sytuacji, gdy nie było to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia, a wskazaniu takiemu nie towarzyszyło sprecyzowanie pojęcia równoważności w stosunku do każdego z elementów przedmiotu zamówienia. W dwóch przypadkach zawiadomienie dotyczyło udzielenia zamówienia publicznego z pominięciem przepisów ustawy. W kilku przypadkach zamawiający naruszyli zasadę postępowania poprzez zaniechanie odrzucenia ofert podlegających obligatoryjnemu odrzuceniu. Z 19 skierowanych do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych zawiadomień, w 12 przypadkach rzecznicy skierowali do Komisji Orzekających wnioski o ukaranie osób odpowiedzialnych za naruszenia lub zostało wszczęte postępowanie wyjaśniające. W 2 przypadkach rzecznicy odmówili wniesienia wniosku o ukaranie, w 5 nie przesłali do UZP informacji o sposobie załatwienia sprawy.

c) Wydawanie Biuletynu Zamówień Publicznych

Biuletyn Zamówień Publicznych ukazuje się w dwóch wersjach: papierowej, dostępnej za odpłatnością w punktach sprzedaży dzienników urzędowych lub prenumeracie oraz elektronicznej, dostępnej bezpłatnie na stronach internetowych Urzędu Zamówień Publicznych. Biuletyn jest zamieszczany w wersji elektronicznej w serwisie internetowym UZP (www.uzp.gov.pl) w dniu publikacji wersji papierowej. O popularności elektronicznej wersji Biuletynu świadczy liczba odsłon serwisu. W roku 2005 odnotowywano średnio ponad 150.000 odsłon miesięcznie. Nakład papierowej wersji Biuletynu wynosił 1.260 egzemplarzy, a liczba stałych prenumeratorów utrzymywała się na poziomie ok. 1.000.

W roku 2005 ukazało się 295 wydań Biuletynu, w których zamieszczono **68.918 ogłoszeń**, w tym:

- 1.141 ogłoszeń o planowanych zamówieniach,
- 36.104 ogłoszenia wszczynające postępowanie przetargowe lub konkurs, w tym:
 - 34.646 ogłoszeń o zamówieniu (bez ogłoszeń zamawiających sektorowych),
 - 1.383 ogłoszeń o zamówieniu sektorowym,
 - 75 ogłoszeń o konkursie,
- 29.949 o udzieleniu zamówienia lub o wynikach konkursu, w tym:
 - 28.580 ogłoszeń o udzieleniu zamówienia (bez ogłoszeń zamawiających sektorowych),
 - 1.304 ogłoszenia o udzieleniu zamówienia sektorowego,
 - 65 ogłoszeń o wyniku konkursu,
- 1.718 sprostowań dotyczących wcześniej zamieszczonych ogłoszeń.

Ponad 63% ogłoszeń publikowanych w 2005 roku przesłano do Biuletynu za pomocą Internetu. Odsetek ogłoszeń przesyłanych on-line rośnie sukcesywnie (w 2002 r. ok. 35%, w 2003 r.– ok. 50%, a w 2004 r.– ok. 60%). Udostępnienie nowoczesnych rozwiązań

technologicznych i form komunikacji wychodzi naprzeciw oczekiwaniom zamawiających. W roku 2005 liczba zarejestrowanych w UZP podmiotów (zamawiających) uprawnionych do przesyłania ogłoszeń przez Internet wynosiła ok. 6.800.

3. Rada Zamówień Publicznych

W roku 2005 odbyło się sześć posiedzeń Rady, poświęconych przede wszystkim nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych. Na każdym etapie prac związanych z nowelizacją członkowie Rady wyrażali swoje opinie na temat proponowanych zmian. Efektem prac nad projektem była uchwała z dnia 31 maja 2005 roku, w której Rada pozytywnie zaopiniowała rządowy projekt nowelizacji. Członkowie Rady wyrazili również swoje stanowisko do przygotowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego projektu autopoprawki do projektu nowelizacji ustawy Prawa zamówień publicznych.

Ponadto Rada Zamówień Publicznych przyjęła *Zasady etyki osób uprawnionych do prowadzenia badania zamawiających sektorowych* oraz przyjęła i pozytywnie zaopiniowała *Sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2004 r.* Prezes UZP przedstawił Radzie informację o wynikach kontroli uprzednich zakończonych w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2005 r. oraz informację na temat funkcjonowania instytucji atestacji.

4. Arbitrzy

Na liście arbitrów opublikowanej w Biuletynie Zamówień Publicznych z dnia 21 października 2004 r. (BZP Nr 189, poz. 51698) zostały umieszczone 363 osoby. W 2005 r. skład osobowy listy arbitrów zmniejszył się w następstwie skreślenia 7 osób, zawieszenia w prawach i obowiązkach arbitra 1 osoby, oraz śmierci jednego z arbitrów.

Decyzje Prezesa UZP o skreśleniu siedmiu osób z listy arbitrów zapadły na podstawie art. 173 ust. 8 w związku z art. 173 ust. 6 pkt 7 ustawy Prawo zamówień publicznych, tzn. z powodu niezłożenia w wymaganym terminie oświadczeń wymaganych od osób wpisanych na listę prowadzoną przez Prezesa UZP. W 5 przypadkach decyzje te zostały zakwestionowane przez skreślonych arbitrów w trybie określonym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Postępowania administracyjne we wskazanych sprawach nie zostały rozstrzygnięte do końca 2005 r.

Pod koniec 2005 r. jedna osoba została zawieszona w prawach i obowiązkach na podstawie art. 173 ust. 9 ustawy, w następstwie zawiadomienia Prezesa UZP przez organy ścigania w związku z postawieniem arbitrowi zarzutów w postępowaniu karnym.

Z danych statystycznych dotyczących częstotliwości orzekania wynika, że na jednego arbitra przypadało w roku 2005 średnio ponad 30 spraw odwoławczych, co stanowiło znaczne obciążenie osób orzekających. W porównaniu z rokiem poprzednim oznacza to dwukrotny wzrost liczby odwołań przypadających średnio na jednego arbitra.

W obecnym stanie prawnym osoby wpisane na listę prowadzoną przez Prezesa UZP pracują zawodowo (najczęściej w pełnym wymiarze czasu pracy) niezależnie od pełnienia funkcji arbitra. W związku z powyższym powstaje konieczność zwalniania arbitrów przez pracodawców na czas niezbędny do rozpatrzenia odwołania. Art. 175 ust. 5 ustawy nakłada taki obowiązek na pracodawców, ale często jest on przez nich realizowany niechętnie, co ma wpływ na prawidłowość wykonywania funkcji arbitra. Powyższe skutkuje często odmową udziału w sprawach odwoławczych ze strony arbitrów. W takim przypadku konieczne jest przeprowadzenie losowania uzupełniającego. Niejednokrotnie zdarza się, że do jednej sprawy odwoławczej konieczne jest przeprowadzenie nawet kilkunastu losowań arbitrów.

Niepodejmowanie czynności arbitra poprzez ciągłe odmowy udziału w posiedzeniach składów orzekających stanowiło w roku ubiegłym duży problem organizacyjny dla funkcjonowania całego systemu arbitrażowego. Odmowy te w 186 przypadkach (4,5% ogółu odwołań z roku 2005) wydłużyły czas pomiędzy datą wpływu odwołania do Prezesa UZP a datą posiedzenia zespołu arbitrów ponad przewidziany przepisami termin rozpatrzenia odwołania wynoszący 15 dni. Niemniej jednak średni czas oczekiwania na posiedzenie w roku 2005 wynosił 13 dni; wartość ta jest stała od kilku lat.

5. Działalność Urzędu Zamówień Publicznych

a) Organizacja UZP

Budżet UZP na rok 2005 (część 49 dział 750 rozdział 75001 budżetu państwa) wynosił według planu 9.492.000 zł. W wyniku decyzji Ministra Finansów został on zwiększony o 514.386 zł. do kwoty 10.006.386 zł. Wydatki budżetowe zostały zrealizowane w kwocie 9.213.896,97 zł., natomiast dochody budżetowe w kwocie 31.966,82 zł. Stan etatów na dzień 1 stycznia 2005 r. wynosił 102,58, natomiast na dzień 31 grudnia 2005 r. 114,25.

Pomimo niewielkiego zwiększenia zatrudnienia w 2005 r., UZP odczuwał braki kadrowe, szczególnie w Departamencie Kontroli. Wynikało to przede wszystkim z obowiązku realizacji nowych zadań nałożonych na UZP ustawą Prawo zamówień publicznych. Nowe zadania spowodowały konieczność zmian organizacji pracy oraz zmiany w zakresach działania poszczególnych komórek organizacyjnych.

Pomimo problemów wynikających z niedoborów kadrowych Urząd Zamówień Publicznych funkcjonował prawidłowo. Znalazło to potwierdzenie w pozytywnej ocenie wynikającej z kontroli wykonania budżetu państwa w 2005 r., przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli.

b) Programy edukacyjno-szkoleniowe realizowane przez UZP

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

Rok 2005 zakończył okres realizacji „Programu działań edukacyjno - informacyjnych w zakresie zamówień publicznych na lata 2003 – 2005”. Program ten został stworzony w ramach Strategii Antykorupcyjnej jako instrument służący upowszechnianiu wiedzy o zamówieniach publicznych, wprowadzaniu dobrych praktyk oraz fachowemu wsparciu zamawiających i oferentów, a przez to ograniczeniu możliwości działań korupcyjnych w systemie zamówień publicznych. Podstawowe cele sformułowane w Programie polegały na przygotowaniu oferentów i zamawiających do funkcjonowania na rynku opartym na regulacjach Unii Europejskiej, zwiększeniu udziału przedsiębiorców w rynku oraz upowszechnieniu wzorców właściwego postępowania i zapobieganiu nieuczciwym zachowaniom.

W ogólnej ocenie realizacja Programu dzięki zastosowaniu różnych form działania oraz skierowaniu oferty edukacyjno – informacyjnej do szerokiego i różnorodnego grona adresatów przyczyniła się do podniesienia poziomu wiedzy i zwiększenia dostępu do informacji dotyczącej zamówień publicznych, a przez to wzmocniła oszczędne, racjonalne i efektywne gospodarowanie środkami publicznymi.

Wzorem lat poprzednich, także w 2005 r., UZP organizował cykliczne seminaria dla arbitrów z listy prowadzonej przez Prezesa UZP. Przeprowadzono dwa cykle spotkań:

wiosenny (8 dwudniowych seminariów) dla wszystkich arbitrów oraz jesienny (3 dwudniowe seminaria) dla przewodniczących składów orzekających. Były one poświęcone przede wszystkim ujednoliceniu linii orzeczniczej oraz zapewnieniu odpowiedniego poziomu merytorycznego orzeczeń wydawanych przez zespoły arbitrów.

Zapobieganiu nieuczciwym zachowaniom oraz kształtowaniu właściwych wzorców postępowania służyły szkolenia przeprowadzane w 2005 roku w ramach realizacji celów określonych w Programie dla pracowników policji oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, które odbywały się w okresie od marca 2004 r. do kwietnia 2005 r., a także cykl szkoleń przeznaczonych dla słuchaczy Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie „Przestępczość na szkodę Unii Europejskiej”, przeprowadzony w formie 3 seminariów w kwietniu, czerwcu i lipcu 2005 roku. W trakcie tych szkoleń prezentowano tematykę dotyczącą stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, a także omawiano zjawiska niepożądane i nieprawidłowości, które mogą się wiązać z przeprowadzaniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Ponadto w realizację Programu działań edukacyjno - informacyjnych w zakresie zamówień publicznych na lata 2003 – 2005 wpisywały się działania przeprowadzone przez UZP w ramach szeregu innych programów szkoleniowo - wydawniczych, w tym projektów Phare i projektów finansowanych ze środków CPF:

Program wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw

Pod kątem realizacji zadań zawartych w tym programie zaprojektowana została przeważająca część zadań w „Programie działań edukacyjno - informacyjnych w zakresie zamówień publicznych na lata 2003 – 2005”. W 2005 r. oprócz klasycznej działalności szkoleniowej dla przedsiębiorców i cyklu szkoleń dla trenerów z Krajowego Systemu Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz Punktów Konsultacyjnych UZP objął on nadzór merytoryczny nad treścią szkoleń z zakresu zamówień publicznych oferowanych w ramach prowadzonej przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości metodą e-learningową Akademii PARP. Bezpłatne szkolenia dotyczące zamówień publicznych dzięki metodzie e-learning udostępnione zostały szerokiemu gronu przedsiębiorców.

Oprócz działań prowadzonych w ramach poszczególnych projektów pracownicy UZP przeprowadzili 26 szkoleń dla różnych grup uczestników systemu zamówień publicznych oraz wzięli udział w kilkudziesięciu wydarzeniach o charakterze informacyjno – edukacyjnym, podczas których omawiana była tematyka zamówień publicznych.

Projekty Phare

- W roku 2005 zakończona została realizacja części szkoleniowej projektu Phare 2002 „Zwiększenie znajomości procedur zamówień publicznych” (PL 2002/000-580.02.03). Wykonawca przeprowadził w jej ramach 187 dwudniowych szkoleń w ośmiu ośrodkach na terenie całego kraju. Wzięło w nich udział przeszło 5 400 uczestników. Część wydawnicza projektu obejmuje opracowanie przewodnika po procedurach zamówień publicznych, podręcznika na temat środków ochrony prawnej, broszury popularyzującej tematykę zamówień publicznych oraz publikacji na temat regulacji prawnych dotyczących zamówień publicznych w Unii Europejskiej. W związku nałożeniem się terminów uchwalenia nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych i zakończenia projektu, przesunięto termin realizacji projektu w części wydawniczej o cztery miesiące – do końca marca 2006 r.
- W roku 2005 wyłoniono wykonawców oraz rozpoczęto realizację projektu Phare 2003 „Doskonalenie praktyki i mechanizmów kontrolnych dotyczących zamówień publicznych” (PL 2003/004-379.01.02). Obejmuje on dwa komponenty: usługowy

(szkoleniowo - wydawniczy) i inwestycyjny (dostawa sprzętu szkoleniowego). W ramach komponentu inwestycyjnego zakontraktowano i zrealizowano dostawę sprzętu szkoleniowego na potrzeby projektu. Komponent usługowy składa się z siedmiu części, w ramach których przewiduje się przeprowadzenie 80 dwudniowych szkoleń dla ok. 2400 osób na terenie całej Polski oraz opracowanie i rozpowszechnienie publikacji zawierających: przewodnik dotyczący korzystania z wzorcowych dokumentów przetargowych, analizę wyroków Zespołów Arbitrów, Sądów Okręgowych oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, informator na temat zmian w przepisach dotyczących ogłoszeń, poradnik dla wykonawców ubiegających się o zamówienia na rynku polskim i rynkach państw członkowskich UE. Zakończenie działań przewidzianych w projekcie ma nastąpić z końcem czerwca 2006 r. - w module szkoleniowym oraz z końcem września 2006 r. - w module wydawniczym.

Projekty realizowane w ramach środków counterpart funds (CPF)

- We współpracy z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości w ramach projektu Przygotowanie wykonawców i zamawiających do funkcjonowania na rynku zamówień publicznych po akcesji Polski do Unii Europejskiej oraz wydatkowania środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zorganizowano w oparciu o Krajowy System Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw (KSU) i Punkty Konsultacyjne (PK) cykl 4 trzydniowych szkoleń dla trenerów z zakresu zamówień publicznych. W szkoleniach wzięło udział ok. 160 uczestników. Każdy z uczestników został zobowiązany do przeprowadzenia szkoleń dla ok. 40 kolejnych osób. W efekcie tego przedsięwzięcia szkoleniami docelowo objęto blisko 6400 wykonawców i zamawiających.
- W ramach projektu Przygotowanie instytucji zarządzających, instytucji wdrażających oraz potencjalnych beneficjentów i partnerów społecznych pomocy strukturalnej do wydatkowania środków funduszy strukturalnych zgodnie z prawem zamówień publicznych – kontynuacja przewidziane jest przygotowanie i druk drugiego, zaktualizowanego wydania Komentarza do Prawa zamówień publicznych, uwzględniającego zmiany wprowadzone nowelizacją ustawy. Termin zakończenia działań przewidzianych w projekcie zaplanowano na 30 czerwca 2006 r.

c) Współpraca międzynarodowa

W roku 2005 przedstawiciele UZP uczestniczyli w trzech posiedzeniach Komitetu Doradczego ds. zamówień publicznych działającego przy Komisji Europejskiej. Istotne znaczenie miały także konsultacje prowadzone z Komisją Europejską, związane z nowelizacją ustawy Prawo zamówień publicznych. Kwestie te były m.in. przedmiotem zorganizowanego w siedzibie UZP na początku czerwca 2005 r. tzw. spotkania pakietowego, w którym udział wzięli przedstawiciele służb KE.

Przedstawiciele UZP uczestniczyli w najważniejszych inicjatywach europejskich służących rozwojowi współpracy i wymianie doświadczeń w dziedzinie zamówień publicznych, takich jak Public Procurement Network (PPN) oraz EU Public Procurement Learning Lab. Inicjatywy te stanowią uzupełnienie dla działań Komitetu Doradczego ds. zamówień publicznych. PPN jest inicjatywą wspieraną przez Komisję Europejską, w której uczestniczą państwa członkowskie UE, kraje EOG oraz kraje kandydujące. Przewodnictwo w PPN ma charakter rotacyjny i zmienia się każdego roku. Pod koniec 2005 r. Urząd Zamówień Publicznych przyjął propozycję objęcia przez Polskę przewodnictwa w PPN w roku 2006. Konferencja podsumowująca polską prezydencję PPN zaplanowana została na maj 2007 roku.

W roku 2005 Urząd Zamówień Publicznych był organizatorem międzynarodowej konferencji „Środki ochrony prawnej w systemach zamówień publicznych - doświadczenia we wdrażaniu dyrektyw UE”, poświęconej funkcjonowaniu procedur odwoławczych w zamówieniach publicznych w państwach członkowskich UE. Konferencja została przygotowywana we współpracy z *OECD-Sigma*, a jej uczestnikami byli przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za procedury odwoławcze w poszczególnych krajach, instytucji unijnych oraz eksperci krajowi związani z problematyką środków ochrony prawnej. Konferencja odbyła się w Warszawie w dniach 20 - 21 października 2005 r.

d) Elektronizacja systemu zamówień publicznych

Rozwiązania prawne

Przyjęcie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych stanowiło istotny etap w procesie elektronizacji zamówień publicznych w Polsce. Wprowadzenie nowych przepisów umożliwiło dokonywanie drogą elektroniczną szeregu czynności w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

Projekt nowelizacji przedstawiony w roku 2005 wprowadzał - w ślad za rozwiązaniami przyjętymi w dyrektywach 2004/17/WE oraz 2004/18/WE - szereg nowych rozwiązań zwiększających zakres informatyzacji systemu zamówień publicznych. Najważniejsze zmiany dotyczyły umożliwienia komunikacji drogą elektroniczną między zamawiającymi i wykonawcami niezależnie od wartości zamówienia, rozszerzenia możliwości zastosowania licytacji elektronicznej, wprowadzenia aukcji elektronicznej jako swoistej „dogrywki” przy ocenie ofert w postępowaniach prowadzonych w trybach przetargowych oraz negocjacji z ogłoszeniem oraz dynamicznego systemu zakupów.

Program informatyczny „System zamówień publicznych”

W roku 2005 zrealizowano pierwszy etap wdrożenia elektronicznego Systemu Zamówień Publicznych (eSZP) stanowiącego podstawę budowanej przez UZP centralnej platformy zamówień publicznych. Platforma eSZP w roku minionym obejmowała następujące komponenty:

1. Portal Zamówień Publicznych pełniący rolę centralnego systemu komunikacyjnego o następujących funkcjach:

- elektroniczny system bazy danych Biuletynu Zamówień Publicznych zawierającej blisko 300.000 ogłoszeń. System umożliwia filtrowanie ogłoszeń według kryteriów użytkownika;
- forum dyskusyjne, które umożliwia swobodną wymianę wiedzy i informacji pomiędzy osobami zaangażowanymi w system zamówień publicznych, pracownikami zamawiających, wykonawców i osobami prywatnymi;
- system elektronicznych referencji. Jest to narzędzie umożliwiające zamawiającym wystawianie referencji wykonawcom, z którymi współpracowali, w sposób sformalizowany, przy użyciu określonych kryteriów;
- bazę, skategoryzowanych w oparciu o kody CPV, towarów i usług oferowanych przez wykonawców wraz z systemem służącym oszacowaniu wartości zamówienia na podstawie opublikowanych przez wykonawców w bazie cen towarów i usług.

Portal cieszy się bardzo dużym zainteresowaniem uczestników systemu zamówień publicznych, czego potwierdzeniem jest regularnie wzrastająca ilość jego użytkowników.

2. Moduł aukcji elektronicznej

Przeprowadzone w 2005 roku testy wdrożeniowe umożliwiły pełne upublicznienie niekomercyjnego systemu mającego na celu umożliwienie prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie aukcji elektronicznej w sposób zautomatyzowany.

3. Moduł zamawiającego

Jest to oprogramowanie służące zamawiającym do zorganizowania oraz usystematyzowania procesu prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Baza sprzętowa

Budując elektroniczną platformę zamówień publicznych Urząd systematycznie rozwija platformę sprzętową oraz zaplecze obsługowo merytoryczne. Między innymi w tym celu zakupiono działający w najnowszej technologii serwer, który obsługuje regularnie zwiększające się zasoby baz danych UZP oraz zorganizowano merytoryczny zespół w celu zapewnienie odpowiedniego wsparcia użytkownikom elektronicznej platformy zamówień publicznych.

II. RYNEK ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

1. Charakterystyka rynku

Od początku istnienia systemu zamówień publicznych analiza funkcjonowania polskiego rynku zamówień publicznych jest utrudniona z uwagi na brak pełnych danych statystycznych. Głównym źródłem wiedzy w tym zakresie są ogłoszenia publikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz, począwszy od roku 2005, roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach, przekazywane przez zamawiających zobowiązanych do stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych. Informacji uzupełniających dostarczają ponadto niektóre dane publikowane przez Główny Urząd Statystyczny.

a) Wielkość rynku

Na podstawie danych z Biuletynu Zamówień Publicznych oraz rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach można oszacować, że wartość rynku zamówień publicznych w roku 2005 wyniosła ponad **68 mld zł**. Oznacza to wzrost o ok. 42% w porównaniu z rokiem 2004. Oszacowana wartość rynku zamówień publicznych stanowiła ok. 7% produktu krajowego brutto (PKB) z roku 2005.³ W odniesieniu do postępowań o wartości powyżej progu 60.000 euro szacunki oparte o treść ogłoszeń o udzieleniu zamówienia opublikowanych w BZP w roku 2005 pozwalają na określenie sumy zakontraktowanych kwot na poziomie **ok. 55,9 mld zł**. Dla porównania wartość zamówień publicznych oszacowana na podstawie ogłoszeń opublikowanych w BZP w roku 2004 wyniosła ok. 38,5 mld zł, natomiast w roku 2003 - ok. 37 mld zł. Obrazuje to Załącznik Nr 3.

Należy zauważyć, że dane dotyczące roku 2005 oraz 2004 nie są w tym zakresie w pełni porównywalne. Wynika to z faktu podniesienia, wraz z wejściem w życie ustawy Prawo zamówień publicznych (tzn. 2 marca 2004 roku), progu obligującego zamawiających do publikacji ogłoszeń o udzieleniu zamówienia w BZP z 30.000 do 60.000 euro. Faktyczny

³ Według wstępnych szacunków GUS produkt krajowy brutto (PKB) w 2005 r. (w cenach bieżących) ukształtował się na poziomie ok. 967,7 mld zł.

wzrost liczby publikowanych ogłoszeń oraz wartości rynku zamówień publicznych w roku 2005 był zatem jeszcze większy od przedstawionego powyżej.

Dane uzyskane z rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach za rok 2005, do przekazywania których zobowiązuje zamawiających przepis art. 98 ustawy Prawo zamówień publicznych, pozwalają na przybliżone oszacowanie wartości części rynku dotyczącej zamówień objętych zakresem ustawy, ale nie objętych obowiązkiem publikacji ogłoszeń w BZP, tzn. zamówień o wartości między 6.000 a 60.000 euro. Wykazana przez zamawiających w rocznych sprawozdaniach wartość tej części rynku zamówień publicznych wyniosła **ok. 12,2 mld zł**, podczas gdy w roku 2004 było to 9 mld zł.

Wydaje się, że u źródeł wzrostu wartości rynku zamówień publicznych leży przede wszystkim napływ środków pochodzących z funduszy unijnych. W odniesieniu do zdecydowanej większości tych środków ich wydatkowanie oparte jest o procedury określone w ustawie Prawo zamówień publicznych. Należy zauważyć, że zamówienia finansowane ze środków unijnych podlegają rygorom Prawa zamówień publicznych (w tym obowiązkowi publikacji w BZP) dopiero od 1 maja 2004 r. i nie były uwzględniane przy szacowaniu wartości rynku w latach wcześniejszych. Jednocześnie duża część takich postępowań wszczętych po 1 maja 2004 r. zakończyła się podpisaniem umowy już w roku 2005. Jak wynika z danych pochodzących z ogłoszeń o udzieleniu zamówienia publikowanych w BZP, postępowania finansowane ze środków UE i zakończone w roku 2005 stanowiły ok. 7,5% ogłoszonych postępowań, a ich wartość stanowiła prawie 12% ogólnej wartości ogłoszonych zamówień.

Na wzrost wartości rynku miała także wpływ kwota pojedynczych zamówień o najwyższej wartości. O ile w roku 2004 suma wartości 10 największych zamówień stanowiła 2,7 mld zł, to w roku 2005 wartość takich zamówień przekroczyła kwotę 5,4 mld zł, z czego aż 3,2 mld zł przypadło na największe zamówienie realizowane przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. Kolejną przyczyną zwiększenia wartości rynku zamówień publicznych jest zwiększenie udziału w tym rynku tzw. „zamówień sektorowych”, wynikające, jak się wydaje, z lepszego wypełnienia przewidzianego w ustawie Prawo zamówień publicznych obowiązku publikacji ogłoszeń o udzieleniu zamówienia w BZP przez zamawiających udzielających zamówień sektorowych.

b) Zamawiający i wykonawcy

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

Zamawiający

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

Na podstawie sprawozdań o udzielonych zamówieniach za rok 2005 można przyjąć, że zamawiających udzielających zamówień na podstawie procedur określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych było ok. 12.200⁴ (w roku 2004 - 11.248).

Należy zauważyć, że obowiązek przekazywania rocznych sprawozdań nie dotyczy zamawiających objętych zakresem podmiotowym ustawy Prawo zamówień publicznych, którzy w danym roku sprawozdawczym nie udzielili zamówień o wartości przekraczającej dolny próg określony w ustawie, tzn. 6.000 euro, jak również zamawiających udzielających wyłącznie zamówień sektorowych o wartości poniżej progów sektorowych, tzn. odpowiednio 400.000 lub 600.000 euro dla dostaw i usług oraz 5.000.000 euro dla robót budowlanych. Liczba potencjalnych zamawiających zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych jest zatem z pewnością większa.

Jak wynika z rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach za rok 2005 największą grupę zamawiających stanowiły jednostki sektora finansów publicznych (80% zamawiających). Kolejne grupy to państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej niebędące jednostkami sektora finansów publicznych (10%) oraz inne niż wskazane powyżej podmioty, jeżeli ponad 50% wartości udzielanego przez nie zamówienia publicznego finansowane było ze środków publicznych (5%). Ok. 3% ogólnej liczby zamawiających to osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspakajania potrzeb o charakterze powszechnym niemające charakteru przemysłowego ani handlowego, a 2% - podmioty prowadzące działalność w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji.

Wykonawcy

Wykonawcą może być każda osoba fizyczna, prawna bądź jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Liczba potencjalnych oferentów jest więc otwarta, praktyka pokazuje jednak, iż zdecydowana większość zamówień jest możliwa do wykonania jedynie przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Szacunki GUS wskazują, że przedsiębiorstw aktywnych tj. rzeczywiście prowadzących działalność gospodarczą jest ok. 1.657 tys. spośród 3.581 tys. zarejestrowanych.⁵

Precyzyjne ustalenie, ile przedsiębiorstw aktywnie uczestniczy w rynku zamówień publicznych jest niemożliwe z uwagi na brak pełnych danych w tym zakresie. Jak wynika z ogłoszeń o udzieleniu zamówienia publikowanych w BZP (a więc dotyczących postępowań o wartości powyżej 60.000 euro), zamówienia publiczne w roku 2005 otrzymało ok. 24.800 przedsiębiorstw.⁶ W przypadku zamówień na roboty budowlane kontrakty o największej łącznej wartości otrzymała firma STRABAG Sp. z o.o. z Warszawy, w przypadku zamówień na dostawy - Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. z Warszawy, a w zamówieniach na usługi - HEWLETT-PACKARD POLSKA Sp. z o.o. z Warszawy.

Wykaz przedsiębiorstw realizujących w sumie kontrakty o największej wartości z uwzględnieniem rodzaju zamówienia przedstawia Załącznik Nr 4.

c) Struktura rynku

Pod względem wartości wydatkowanych środków w roku ubiegłym dominowały dostawy. Ich wartość stanowiła 42% ogólnej kwoty udzielonych zamówień. Dla porównania,

⁴ Według stanu na dzień 1 czerwca 2006 roku

⁵ Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2004, GUS; szacunki liczby podmiotów aktywnych – ZBSE GUS i PAN.

⁶ Liczba ta obejmuje także wykonawców, z którymi podpisano umowy na wykonanie części zamówienia (w postępowaniach podzielonych na części) oraz konsorcja złożone z kilku podmiotów.

w roku 2004 na dostawy wydatkowano 29% środków przeznaczonych na zamówienia publiczne. Zamówienia na dostawy stanowiły ponadto 37% z ogólnej liczby udzielonych zamówień. Najczęściej zamawiającymi dostawy były, podobnie jak w latach poprzednich, służba zdrowia - 81% ogółu przetargów ogłoszonych przez tę grupę zamawiających (w 2004 r. – 80%) oraz jednostki wojskowe - 78% ogółu przetargów w tej grupie (w 2004 r. – 79%).

Zamówienia na roboty budowlane stanowiły 35% ogólnej wartości udzielonych zamówień oraz 39% ogólnej liczby udzielonych zamówień. Dla porównania na roboty budowlane w roku 2004 wydatkowano 50% środków. Najczęściej zamawiającym roboty budowlane była, podobnie jak w latach ubiegłych, administracja samorządowa na szczeblu gminy lub miasta – 63% ogólnej liczby przetargów ogłoszonych przez tę grupę zamawiających (w 2004 r. – 59%). Należy jednak zauważyć, że w 2005 roku spadł jedynie udział robót budowlanych w ogólnej kwocie środków wydatkowanych na zamówienia publiczne, natomiast bezwzględna wartość wydatków na roboty budowlane w porównaniu do roku 2004 nieznacznie wzrosła.

Zamówienia na usługi stanowiły 23% ogólnej wartości udzielonych zamówień oraz 24% udzielonych zamówień. Dla porównania w roku 2004 wartość wydatkowanych środków na usługi wynosiła 21%. Najczęstszym odbiorcą usług była administracja powiatowa - 31% ogółu przetargów w tej grupie zamawiających (w 2004 r. – 33%), a następnie administracja centralna - 29% ogółu swoich przetargów (26%).

W roku 2005 utrzymała się wieloletnia tendencja w zakresie zmian w strukturze udzielanych zamówień publicznych. Od początku istnienia systemu zamówień publicznych spada liczba i wartość zamówień na roboty budowlane, wzrasta zaś udział zamówień na dostawy i usługi. O ile jednak w roku 2004 zamówienia na roboty budowlane stanowiły największy odsetek wartości wszystkich udzielonych zamówień, o tyle rok 2005 jest pierwszym, w którym zamawiający wydatkowali najwięcej na dostawy. Zostało to m.in. spowodowane realizacją kilku dużych projektów dotyczących właśnie dostaw. Należy zauważyć, że wśród 10 zamówień o największej wartości aż 5 dotyczyło dostaw, podczas gdy robót budowlanych jedynie 2.

Zamówienia na dostawy o dużej wartości udzielone w roku 2005 dotyczyły m.in.:

- wydzierżawienia przedsiębiorstwa operatora systemu przesyłowego, poprzez którego świadczone są usługi przesyłania energii elektrycznej sieciami najwyższych napięć (3.200.000.000 zł),
- dostawy kształtowników do obudów chodnikowych i obudów chodnikowych z przeznaczeniem dla kopalń i zakładów górniczych w roku 2005 (259.953.130 zł),
- dostawy kształtowników do obudów chodnikowych i obudów chodnikowych z przeznaczeniem dla kopalń i zakładów górniczych w roku 2006 (236.881.100 zł),
- dostawy, instalacji i integracji pracowni internetowych do szkół oraz przyłączenie ich do istniejącej sieci telekomunikacyjnej (236.628.123 zł),
- zakupu części zamiennych (nowych i regenerowanych) oraz świadczenia usług remontowych i serwisowych przenośników zgrzeblowych (205.000.000 zł).

Jak widać z powyższego, na zwiększenie udziału dostaw w ogólnej kwocie wydatków dominujący wpływ miał zwiększony udział w rynku tzw. „zamówień sektorowych”.

Liczbę przetargów ogłoszonych w latach 2000 - 2005 przedstawia Załącznik Nr 5. Strukturę udzielonych zamówień w podziale na rodzaj zamówienia przedstawia Załącznik Nr 6, natomiast w Załączniku Nr 7 pokazano wartość zakontraktowanych robót budowlanych, usług i dostaw przez wybrane grupy zamawiających.

d) Zamówienia sektorowe

Coraz większe znaczenie na rynku zamówień publicznych zaczynają odgrywać zamówienia sektorowe, tzn. udzielane przez przedsiębiorstwa działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji.

W roku 2005 w BZP ogłoszono 1.383 przetargi „sektorowe” (dla porównania w 2004 r. – 911), co stanowiło 3,84% ogólnej liczby ogłoszonych przetargów oraz opublikowano 1.304 ogłoszenia o udzielonych zamówieniach sektorowych (w 2004 r. – 411), co stanowiło ponad 4,36% wszystkich opublikowanych ogłoszeń tego rodzaju. Należy jednak zauważyć, że dane dotyczące roku 2005 oraz 2004 nie są w tym zakresie w pełni porównywalne. Wynika to przede wszystkim z daty wejścia w życie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (tzn. 1 maja 2004 roku) dotyczących publikacji odrębnych ogłoszeń o zamówieniach sektorowych w BZP. Zwiększona liczba ogłoszeń o udzielonych zamówieniach sektorowych w roku 2005 wynika ponadto wprost z przesunięcia w czasie dotyczącego publikacji ogłoszenia o udzielenia zamówienia w stosunku do ogłoszenia wszczynającego postępowanie (w odniesieniu do znacznej części postępowań ogłoszonych w 2004 r. wyniki postępowania opublikowane zostały w roku 2005).

Wartość udzielonych zamówień sektorowych wyniosła w 2005 roku 14,8 mld zł, co stanowiło ponad 26% ogólnej wartości udzielonych zamówień ogłoszonych w BZP. Rynek „sektorowy” jest zatem specyficzną częścią rynku zamówień publicznych. Stosunkowo niewielka grupa podmiotów sektorowych ma bowiem znaczący udział w ogólnej wartości rynku objętego publikacją w BZP, a średnia wartość ogłaszanych przetargów „sektorowych” jest wyraźnie wyższa niż średnia wartość wszystkich przetargów. Wynika to przede wszystkim z samej konstrukcji przepisów dotyczących obowiązku publikacji ogłoszeń o zamówieniach sektorowych. Obowiązkowi takiemu podlegają zamówienia, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 400.000 lub 600.000 euro (w zależności od sektora) dla dostaw i usług oraz kwotę 5.000.000 euro dla robót budowlanych. Natomiast dla pozostałych zamówień obowiązek ten powstawał w momencie przekroczenia progu 60.000 euro. Udział zamówień „sektorowych” w całym rynku zamówień publicznych przedstawia Załącznik Nr 8.

Pod względem rodzaju udzielanych zamówień sektorowych najwięcej przetargów ogłoszonych dotyczyło dostaw – 66%, a następnie usług – 32%. Natomiast niewiele, bo zaledwie 2% ogólnej liczby stanowiły zamówienia na roboty budowlane. Powyższy rozkład wynika po części z opisanego wyżej zróżnicowania w zakresie obowiązków publikacyjnych w odniesieniu do zamówień sektorowych na dostawy i usługi z jednej strony, a zamówień na roboty budowlane z drugiej strony. Wpływ na powyższą strukturę zamówień sektorowych ma także charakter działalności prowadzonej przez zamawiających sektorowych, który powoduje konieczność realizacji w głównej mierze zamówień na dostawy.

Chociaż w odniesieniu do zamówień sektorowych przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych umożliwiają zastosowanie trybu negocjacji z ogłoszeniem w każdym przypadku, zdecydowanie najwięcej przetargów „sektorowych” ogłoszonych w BZP w roku 2005 - podobnie jak w przypadku pozostałych zamówień dotyczyło trybu przetargu nieograniczonego – 82,5%. Negocjacje z ogłoszeniem stanowiły 12,7% postępowań, a przetarg ograniczony – 4,8%.

Porównanie zastosowania trybów „ogłoszeniowych” w zamówieniach sektorowych na tle całości rynku zamówień publicznych przedstawia Załącznik Nr 9.

2. Funkcjonowanie rynku

a) Wszczęcie postępowania

W roku ubiegłym w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszono 36.029 przetargów (w roku 2004 – 31.152) oraz 75 konkursów (w roku 2004 – 74). Liczba ogłoszonych przetargów wzrosła więc o ponad 15,6%. Dane te są nie tylko potwierdzeniem tezy o dynamicznie rozwijającym się rynku zamówień publicznych i wzroście liczby projektów realizowanych ze środków publicznych. Wzrost liczby przetargów ogłaszanych w BZP świadczy także o częstszym stosowaniu przez zamawiających trybów „ogłoszeniowych”, bowiem zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych obowiązek informowania o wszczęciu postępowania dotyczy zamówień realizowanych w trybie przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego oraz negocjacji z ogłoszeniem. Potwierdzenia wzrostu zastosowania procedur „ogłoszeniowych” przez zamawiających dostarczają dane dotyczące wykorzystania poszczególnych trybów udzielania zamówień uzyskane z ogłoszeń o udzieleniu zamówienia opublikowanych w BZP, jak również dane dotyczące spadku liczby wniosków kierowanych do Prezesa UZP o zgodę na zastosowanie przez zamawiających trybów innych niż tryby podstawowe przewidziane ustawą.

Przetargi ogłaszane w BZP dotyczyły przede wszystkim przetargu nieograniczonego - 93,7% przypadków. Przetarg ograniczony zastosowano w 5,3% przypadków, natomiast negocjacje z ogłoszeniem w 1% przypadków. Można tutaj zaobserwować wpływ zmiany przepisów prawa dotyczących podstawowych trybów udzielania zamówień publicznych. Wraz z wejściem w życie ustawy Prawo zamówień publicznych przetarg nieograniczony i ograniczony stały się trybami podstawowymi, których zastosowanie nie wymagało uprzedniej zgody Prezesa UZP. Tak więc, o ile w roku 2003 (w okresie obowiązywania poprzedniej ustawy o zamówieniach publicznych) przetarg ograniczony obejmował 0,32% postępowań ogłaszanych w BZP, to w roku 2004 (po zmianie przepisów) odsetek ten wynosił już 2,29%.

Organizowane przetargi dotyczyły przede wszystkim robót budowlanych (43% ogółu przetargów), a w dalszej kolejności dostaw (35%) oraz usług (22%). Na podstawie danych uzyskanych z Biuletynu Zamówień Publicznych można stwierdzić, że największą grupę zamawiających stanowiła administracja samorządowa na szczeblu gminy/miasta (26% ogólnej liczby wszczętych postępowań) oraz administracja centralna (24%). Kolejne miejsca przypadają służbie zdrowia (12%), administracji samorządowej szczebla powiatowego (7%) oraz szkołom wyższym (5%).

b) Tryby udzielania zamówień

Zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych obowiązek informowania o wyniku postępowania w BZP dotyczył wszystkich zamówień o wartości powyżej 60.000 euro, niezależnie od zastosowanego trybu udzielenia zamówienia. Analiza danych pochodzących z ogłoszeń o udzieleniu zamówienia opublikowanych w BZP potwierdza prymat procedur przetargowych również na tle innych trybów udzielenia zamówienia. Zastosowanie w roku 2005 przez zamawiających poszczególnych trybów przedstawiało się następująco:

- przetarg nieograniczony – 84,9% (w roku 2004 – 83%),
- negocjacje bez ogłoszenia – 5,9% (w roku 2004 – 2,5%),
- przetarg ograniczony – 4,4% (w roku 2004 – 1,7%),
- zamówienie z wolnej ręki – 3,6% (w roku 2004 – 6,7%),
- negocjacje z ogłoszeniem – 1,2% (w roku 2004 – 0,6%).

Zwraca uwagę wzrost odsetka udzielonych zamówień, w których zastosowano tryby „ogłoszeniowe” (przetarg nieograniczony, przetarg ograniczony, negocjacje z ogłoszeniem), co niewątpliwie należy uznać za zjawisko pozytywne. O ile w roku 2004 tryby ogłoszeniowe dotyczyły 85,3% udzielonych zamówień, o tyle w roku 2005 odsetek ten wzrósł do 90,5%. Świadczy to również o zwiększonym poziomie respektowania przez zamawiających podstawowych zasad dotyczących konkurencyjności w procesie udzielania zamówień.

Jak wynika z danych zawartych w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach, zamówień o wartości poniżej 60.000 euro w ponad 61% przypadków udzielano w trybie przetargu nieograniczonego. W 25% postępowań zamawiający skorzystali z trybu zamówienia z wolnej ręki, a w 12% - z zapytania o cenę. Pozostałe tryby udzielenia zamówienia zastosowano w 2% postępowań. Strukturę udzielonych zamówień publicznych o wartości poniżej progu 60.000 euro w podziale na tryby przedstawia Załącznik Nr 10.

Analiza danych zawartych w ogłoszeniach opublikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych w roku 2005 pozwala na określenie średniego czasu potrzebnego na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w odniesieniu do trybu przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego oraz negocjacji z ogłoszeniem, tzn. postępowań, w których występował obowiązek publikacji zarówno ogłoszenia wszczynającego postępowanie, jak i ogłoszenia o udzieleniu zamówienia. Przeciętny czas trwania postępowania, liczony od daty publikacji ogłoszenia wszczynającego postępowanie do daty udzielenia zamówienia wskazanej w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia, wyniósł 79 dni (w roku 2004 – 85 dni). W podziale na poszczególne tryby wskaźnik ten kształtował się następująco:

- przetarg nieograniczony – 80 dni (w 2004 r. – 85 dni),
- przetarg ograniczony – 59 dni (w 2004 r. – 60 dni),
- negocjacje z ogłoszeniem – 111 dni (w 2004 r. – 71 dni).

Przeciętny czas trwania postępowania w 2005 roku uległ zatem skróceniu w stosunku do roku 2004 o 6 dni. Wydaje się, że wpływ na powyższe mogło mieć m. in. częstsze korzystanie przez zamawiających z możliwości skracania terminów składania ofert w przypadku uprzedniego opublikowania ogłoszenia o planowanych zamówieniach. Umożliwia to skrócenie terminu składania ofert z 52 do 37 dni w przypadku przetargu nieograniczonego oraz z 40 do 26 dni w przypadku przetargu ograniczonego. W 2005 roku opublikowano w BZP 1.141 ogłoszeń o planowanych zamówieniach, umożliwiających skrócenie terminu składania ofert, co oznacza wzrost liczby ogłoszeń tego rodzaju o ok. 34% w porównaniu z rokiem 2004.

Jak się okazuje, procedura udzielenia zamówienia przy wykorzystaniu trybu przetargu ograniczonego trwa w praktyce najkrócej, co może być również jedną z przyczyn wzrostu popularności stosowania tego trybu przez zamawiających. Krótszy przeciętny czas prowadzenia postępowań w tym trybie wynika również z możliwości skracania przez zamawiających terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w sytuacjach przewidzianych ustawą, tzn. wówczas, gdy zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia. Postępowania prowadzone w ramach procedury przyspieszonej stanowiły w 2005 roku ok. 21,5% wszystkich postępowań prowadzonych w trybie przetargu ograniczonego.

W porównaniu z rokiem 2004 średnio dłużej o 40 dni trwały natomiast postępowania prowadzone w trybie negocjacji z ogłoszeniem. Wpływ na tak dużą zmianę może mieć jednakże niewielka liczba zamówień udzielanych w tym trybie (a więc nieduża wielkość analizowanej grupy postępowań) oraz wystąpienie kilkunastu przedłużających się postępowań, z których każde trwało ponad 200 dni. Czas trwania postępowania udzielanego

w trybie negocjacji z ogłoszeniem, liczony jako wartość środkowa (mediana) szeregu czasów trwania poszczególnych postępowań, wyniósł w 2005 roku 87 dni.

c) Kryteria oceny ofert

W roku 2005 zamawiający w jednym postępowaniu stosował średnio 2,40 kryteria oceny ofert (w roku 2004 wskaźnik ten wyniósł 2,06; w 2003 – 2,00). Średnio najwięcej kryteriów zamawiający stosowali w postępowaniach na usługi – 2,73 (w roku 2004 – 2,09), następnie na dostawy – 2,38 (rok 2004 – 2,19), najmniej na roboty budowlane – 2,23 (rok 2004 – 1,86).

Jednocześnie stosunkowo wielu zamawiających zdecydowało się na zastosowanie tylko kryterium ceny, bowiem aż 53% (dla porównania w roku 2003 – 51%, a w roku 2002 – 39%) ogłoszonych postępowań miało być rozstrzygnięte wyłącznie przy użyciu tego kryterium. Z jednej strony zaobserwować więc można zjawisko pozytywne, za jakie należy uznać wzrost liczby kryteriów oceny ofert stosowanych przez zamawiających, z drugiej zaś strony niepokoić może tak duży odsetek postępowań, w których o wyborze oferty decydowała wyłącznie cena proponowana przez wykonawców. Może to świadczyć o wzrastającej skłonności części zamawiających do zbytniego upraszczania procesu wyboru najkorzystniejszej oferty.

d) Konkurencyjność postępowań

W roku 2005 podczas jednego postępowania o udzielenie zamówienia składano średnio 4,40 oferty. Dla porównania w roku 2004 średnia ta wyniosła 3,95 oferty, a w roku 2003 – 4,01. Najwięcej ofert wpływało w postępowaniach na dostawy – 4,68 oferty, odmiennie niż w roku poprzednim, gdzie największa liczba ofert wpływała w postępowaniach na usługi - 4,34 oferty. W roku minionym w postępowaniach na usługi wpływało średnio 4,39 oferty, a w postępowaniach na roboty budowlane – 4,14 oferty.

W roku 2005 wzrósł także odsetek postępowań, w których składano 5 lub więcej ofert i wyniósł on 32% ogólnej liczby zamówień (w roku 2004 – 27%). Następną w kolejności grupę stanowiły postępowania, w których wykonawcy składali tylko jedną ofertę nie podlegającą odrzuceniu, a ich udział w ogólnej liczbie zamówień wyniósł 27% (w roku 2004 – 10%). Odsetek postępowań, w których złożono 2 oferty wyniósł 17% (w roku 2004 – 30%). Składanie ofert przedstawia Załącznik Nr 11.

Dane dotyczące średniej liczby ofert składanych w postępowaniach w roku 2004 i 2005 nie są w pełni porównywalne z uwagi na zmianę przepisów, która umożliwiła zamawiającym udzielenie zamówienia także w sytuacji, gdy w wyniku przeprowadzonego postępowania złożono tylko jedną ofertę niepodlegającą odrzuceniu. Znaczny wzrost odsetka postępowań, w których dokonano wyboru jedynej prawidłowej oferty wynika więc w znacznej części z daty wejścia w życie przepisów dopuszczających taką możliwość. Należy jednocześnie zauważyć, że pomimo obowiązywania zmienionych przepisów średnia liczba ofert przypadających na postępowanie wzrosła w stosunku do stanu sprzed wejścia w życie ustawy Prawo zamówień publicznych, co jest bez wątpienia zjawiskiem pozytywnym i stanowi podstawowy wskaźnik oceny stopnia konkurencyjności na rynku zamówień publicznych.

e) Uzyskiwane ceny

Odsetek postępowań, w których zamawiający dokonali wyboru najtańszej oferty wyniósł w roku 2005 prawie 93% i był wyższy niż w latach ubiegłych. Dla porównania w roku 2004, podobnie jak w roku 2003, ofertę najtańszą wybierano w 84% postępowań.

W 4,1% przypadków różnica pomiędzy ceną oferty wybranej, a ceną oferty najtańszej wynosiła mniej niż 10%. W 1,2% przypadków różnica ta wynosiła od 10% do 20%, a w pozostałych przypadkach (1,7%) – ponad 20%.

Podobnie jak w latach ubiegłych, choć w sposób jeszcze bardziej dynamiczny, postępował proces zbliżania się poziomu cen zawartych w ofertach. W zdecydowanej większości postępowań różnica pomiędzy maksymalną a minimalną ceną składanych ofert mieściła się w przedziale od 0% do 30%. Odsetek takich postępowań wynosił odpowiednio:

- w przypadku robót budowlanych – 71% (w roku 2004 - 54%),
- w przypadku dostaw – 78% (w roku 2004 - 73%),
- w przypadku usług – 67% (w roku 2004 - 44%).

Obserwowana od kilku lat tendencja spłaszczania się dysproporcji pomiędzy cenami składanych ofert jest zjawiskiem pozytywnym, zwłaszcza w kontekście wzrostu średniej liczby ofert składanych w postępowaniach. Jest także kolejnym dowodem na potwierdzenie tezy o rosnącej konkurencji na rynku zamówień publicznych. Jednocześnie występowanie tak dużego odsetka postępowań, w których udzielono zamówienia wykonawcy oferującemu najniższą cenę może budzić uzasadnione obawy, dotyczące wyboru ofert zapewniających najlepszą relację ceny do jakości proponowanych usług, dostaw czy robót budowlanych. Wybór najtańszej oferty przez zamawiającego nie musi być przecież w każdym przypadku rozwiązaniem optymalnym. Różnice w minimalnej i maksymalnej cenie oferty przedstawia Załącznik Nr 12.

f) Wykorzystanie środków ochrony prawnej

Odwołania wnoszone do Prezesa UZP

Zmiany ilościowe i jakościowe, jakie pojawiły się w roku 2005 w strukturze i funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych znajdują swoje odzwierciedlenie w zakresie korzystania ze środków ochrony prawnej. W roku 2005 utrzymała się tendencja wzrostowa liczby odwołań. Obrazuje to Załącznik Nr 13. W ostatnich latach liczba odwołań kształtowała się w następujący sposób:

- 2001 r. 1.687 odwołań
- 2002 r. 1.936 odwołań
- 2003 r. 2.292 odwołania
- 2004 r. 2.421 odwołań
- **2005 r. 4.094 odwołania.**

Jak wskazują dane liczbowe, w roku 2005 odnotowano bardzo znaczące zwiększenie liczby wnoszonych odwołań (wzrost o ponad 69% w stosunku do roku 2004). Dynamika wzrostu liczby odwołań w poprzednich latach kształtowała się na znacznie niższym poziomie i wynosiła w 2004 r. - 6%, a w 2003 r. - 18%. Tak znaczący wzrost był zdeterminowany częściowo odpowiednio większą liczbą postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (liczba ogłoszeń o zamówieniu oraz konkursie opublikowanych w BZP wzrosła o 16% w

stosunku do roku 2004), a częściowo wzrostem szacunkowej wartości rynku zamówień publicznych (o ok. 42% w porównaniu z rokiem 2004).

Należy jednak zauważyć, że począwszy od roku 2003 odnotowuje się wzrost liczby odwołań nie tylko w liczbach bezwzględnych, lecz również w stosunku do ogólnej liczby postępowań ogłaszanych w Biuletynie Zamówień Publicznych. Relacja ta, pozostająca we wcześniejszych latach na podobnym poziomie, wzrastała od 5,83% w roku 2003, przez 7,78% w roku 2004 do 11,34% w roku 2005. Uwzględniając natomiast liczbę odwołań dotyczących postępowań niepodlegających obowiązkowej publikacji ogłoszenia o zamówieniu w BZP (tzn. prowadzonych w trybach „nieprzetargowych” lub o wartości poniżej 60.000 euro) odsetek ten wyniósł w roku 2005 - 8,97%. Na wzrost liczby odwołań w roku 2005 mogła mieć również wpływ większa ilość zamówień finansowanych z udziałem środków unijnych, w których ze względu na ich dużą wartość wykonawcy częściej korzystają ze środków ochrony prawnej.

Zwiększenie liczby odwołań wynika zapewne także z większej determinacji wykonawców w walce o zamówienia o znacznej wartości. Potwierdzeniem tego są dane dotyczące relacji liczby rozpatrywanych odwołań do liczby zamówień, których dotyczyły rozpatrywane odwołania. W przypadku przetargów ogłoszonych w Biuletynie Zamówień Publicznych wskaźnik ten wyniósł 1,34, zaś dla postępowań, w których publikacja ogłoszenia o zamówieniu w BZP nie była obowiązkowa – 1,09. Skrajnym przypadkiem było postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w którym zostało złożonych aż 11 odwołań. Odrębny problem stanowiły przypadki celowego wnoszenia odwołań w celu blokowania procedury przetargowej i niedopuszczenia bądź opóźnienia terminu podpisania kontraktu.

Jako inną możliwą przyczynę wzrostu liczby odwołań należy wskazać zwiększenie świadomości prawnej wykonawców oraz wzrost przekonania o skuteczności korzystania ze środków odwoławczych. Wzrasta również liczba podmiotów specjalizujących się w świadczeniu pomocy prawnej w postępowaniach przed zespołami arbitrów i sądami okręgowymi.

Pewien wpływ na wzrost liczby wnoszonych odwołań mogło mieć także zmniejszenie o 1.769 zł wysokości wpisu, którego uiszczenie jest warunkiem rozpatrzenia odwołania, co nastąpiło z dniem 9 kwietnia 2005 r.

Analiza struktury odwołań ze względu na rodzaj zamówienia wskazuje, że najczęściej składane są one w postępowaniach, których przedmiot stanowią roboty budowlane (45,14% odwołań), co tłumaczyć można złożonością przedmiotu zamówienia. Znaczna część odwołań w takich przypadkach dotyczyła błędów i nieścisłości w dokumentacji projektowej oraz kosztorysie inwestorskim. W przypadku przetargów na dostawy oraz usługi wnoszono mniej odwołań. Stanowiły one odpowiednio 29,84% i 25,02% ogólnej liczby odwołań.

W zdecydowanej większości przypadków, bo aż w 90%, odwołania składane były podczas postępowań prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego. Odsetek ten pozostaje w ścisłej korelacji z procentowym udziałem przetargu nieograniczonego do ogółu postępowań ogłaszanych w Biuletynie Zamówień Publicznych. Odwołania w pozostałych trybach zdarzają się rzadko. Potwierdza to tezę, iż w najbardziej konkurencyjnym trybie jakim jest przetarg nieograniczony, rywalizacja wykonawców o uzyskanie zamówienia jest najbardziej zacięta.

Z analizy merytorycznej odwołań wniesionych do Prezesa UZP wynika, że najczęściej formułowane w nich zarzuty obejmowały:

- naruszenie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania, w szczególności poprzez:
 - nieodpowiednie i nieprecyzyjne opisanie przedmiotu zamówienia,
 - niewłaściwe ustalenie warunków udziału w postępowaniu,
 - niedozwoloną modyfikację SIWZ,
 - niewłaściwą ocenę dokumentu potwierdzającego spełnianie warunków udziału w postępowaniu,
 - brak wezwania do uzupełnienia dokumentów w trybie art. 26 ust. 3 ustawy,
- nieprawidłowości zaistniałe na etapie oceny i wyboru najkorzystniejszej oferty, w tym:
 - bezpodstawne odrzucenie oferty lub wykluczenie wykonawcy z postępowania,
 - nieodrzuconie oferty, bądź niewykluczenie wykonawcy z postępowania,
 - wybór nienajkorzystniejszej oferty,
- bezpodstawne unieważnienie postępowania.

Wzrost liczby odwołań nie spowodował zmiany w strukturze wyników ich rozpatrzenia. Rozkład statystyczny wyników odwołań przedstawia się następująco:

	Liczba Ogółem
Odwołania wniesione	4094
nieskierowane do zespołu arbitrów z powodu nieuiszczenia wpisu	406
skierowane do zespołu arbitrów	3688
Umorzone postępowanie z powodu wycofania odwołania	308
Uwzględnione	1714
Oddalone	1226
Odrzucone	440

Spośród ogólnej liczby 4094 odwołań w 406 przypadkach (9,9%) nie uiszczono wymaganego wpisu, co skutkowało zwróceniem odwołania w drodze postanowienia Prezesa UZP bez rozpatrywania przez zespół arbitrów. Odsetek spraw odwoławczych nieopłaconych wpisem utrzymuje się od kilku lat na podobnym poziomie.

W pozostałych 3688 przypadkach odwołania zostały skierowane do rozpatrzenia przez zespół arbitrów, z czego w 308 sprawach odwołanie zostało przez odwołującego się wycofane, a w związku z tym postępowanie odwoławcze zostało przez orzekający zespół arbitrów umorzone. Liczba ta stanowi 8,4% rozpatrywanych spraw. Spośród pozostałych odwołań rozpatrzonych przez zespoły arbitrów 1714 uwzględniono (46,5% wszystkich rozpatrywanych odwołań), 1226 oddalono (33,2%), a w 440 przypadkach odwołania zakończyły się wydaniem formalnego postanowienia o odrzuceniu odwołania (11,9%). Coraz częstszą przyczynę odrzucenia, oprócz niedopełnienia wymogów zachowania ustawowych terminów, stanowi przesłanka, o której mowa w art. 187 ust. 4 pkt 3 ustawy, tzn. złożenie protestu lub odwołania przez podmiot nieuprawniony.

Należy zauważyć, że z ogólnej liczby 3688 odwołań skierowanych do zespołów arbitrów, 2940 (79,7%) stanowiły odwołania rozpatrzone merytorycznie – oddalone przez zespół arbitrów z powodu niepotwierdzenia zarzutów lub uwzględnione ze względu na stwierdzenie określonych naruszeń przepisów ustawy przez zamawiającego. Ponad połowę odwołań rozpoznanych merytorycznie (58,3%) stanowiły odwołania uwzględnione, a 41,7% - odwołania oddalone. Jak pokazują dane zamieszczone w poniższej tabeli, na przestrzeni ostatnich lat zaobserwować można w tym zakresie tendencję wzrostową liczby odwołań uwzględnianych.

Odwołania rozpatrywane merytorycznie	Rok				
	2001	2002	2003	2004	2005
Oddalone	595	564	657	664	1.226
Uwzględnione	453	586	663	775	1.714

Powyższe może być wynikiem częstszego korzystania przez składy orzekające z uprawnienia wynikającego z art. 191 ust. 3 ustawy, tj. unieważnienia postępowania o zamówienie publiczne z urzędu. W roku minionym ok. 300 (około 18%) spraw odwoławczych zakończyło się takim właśnie unieważnieniem postępowania.

Najczęstszymi przyczynami unieważnienia postępowania z urzędu były:

- niedozwolona modyfikacja SIWZ (przede wszystkim w zakresie opisu warunków udziału w postępowaniu lub sposobu ich spełniania);
- opis przedmiotu zamówienia naruszający zasady uczciwej konkurencji;
- niewłaściwa ocena formalna ofert pod kątem spełniania warunków udziału w postępowaniu w kontekście opisu tych warunków w SIWZ;
- brak ważnych ofert.

Niezależnie od rozstrzygnięcia merytorycznego zespół arbitrów wydając orzeczenie orzeka również o kosztach postępowania odwoławczego. Średni koszt postępowania odwoławczego w 2005 r. wyniósł ogółem 3.138 zł. Należy zauważyć, że wpisy od złożonych odwołań uiszczane przez odwołujących wystarczały w każdym przypadku na pokrycie faktycznie poniesionych i orzeczonych przez zespół arbitrów kosztów postępowania odwoławczego.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że średni koszt postępowania odwoławczego zmniejszył się wyraźnie w porównaniu z rokiem 2004, kiedy to kształtował się na poziomie 4.987 zł. Było to wynikiem zniesienia obowiązku wpłaty do budżetu państwa z tytułu planowanych wpływów ze środków specjalnych, a następnie utworzeniem rachunku dochodów własnych, które w UZP służą do przyjmowania i rozliczania wpisu, wnoszonego przez odwołujących się wykonawców.

Skargi na orzeczenia zespołów arbitrów

Wraz ze wzrostem liczby odwołań rozpatrywanych przez zespoły arbitrów zwiększa się również liczba skarg na wydawane przez nie orzeczenia. Począwszy od roku 2002 liczba skarg wynosiła kolejno:

- 2002 r. - 196
- 2003 r. - 197
- 2004 r. - 309
- 2005 r. - **563**

Na względnie stałym poziomie kształtuje się relacja liczby skarg do liczby odwołań rozpatrywanych przez zespoły arbitrów. Odsetek ten wynosił 14% w roku 2002, 12,2% w roku 2003, 16,6% w roku 2004 oraz 15,3% w roku 2005. Wzrost liczby skarg na orzeczenia zespołów arbitrów jest więc przede wszystkim konsekwencją ogólnego wzrostu liczby wnoszonych odwołań.

Średni okres rozpatrywania skargi przez sądy okręgowe w roku 2005 wyniósł 2,73 miesiąca. Zauważyć jednakże należy, iż w przypadku rozstrzygnięć formalnych

postępowanie przed sądem trwa około jednego miesiąca, zaś w przypadkach, gdy sąd rozstrzyga spór merytorycznie, postępowanie trwa przeciętnie 4 miesiące.

Obciążenie poszczególnych sądów okręgowych sprawami skargowymi w roku 2005 nie rozkładało się równomiernie. Podobnie jak w roku 2004, najwięcej skarg rozpatrywały dwa Sądy Okręgowe w Warszawie – w sumie 169 spraw, co stanowi ok. 30% skarg kierowanych w ubiegłym roku do sądów okręgowych. W następnej kolejności sprawy skargowe rozstrzygane były przez: Sąd Okręgowy w Katowicach (8,2% skarg) oraz Sąd Okręgowy w Poznaniu (7,3%). Na każdy z pozostałych sądów okręgowych przypadało poniżej 4% skarg.

Wśród rozstrzygnięć podejmowanych przez sądy okręgowe 40,7% stanowiły rozstrzygnięcia formalne, w wyniku których sądy odrzucały złożoną skargę (np. na skutek niedochowania terminu złożenia bądź nieuiszczenia wpisu) lub też umarzały postępowanie wywołane skargą (np. na skutek wycofania skargi przez wnoszącego ją uczestnika postępowania odwoławczego). Na podstawie analizy orzeczeń przekazywanych Urzędowi Zamówień Publicznych przez sądy okręgowe oraz telefonicznych informacji z tychże sądów można stwierdzić, że sprawy skargowe kończyły się najczęściej oddaleniem skargi (46,8%).⁷ Tylko w przypadku 12,5% skarg wyroki sądów okręgowych uwzględniły ją i zmieniały orzeczenie zespołu arbitrów.

Stosownie do przepisu art. 195 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych uprawnionym do złożenia skargi na orzeczenie zespołu arbitrów jest również Prezes UZP. Mając na względzie uprawnienie do złożenia skargi przysługujące uczestnikom postępowania odwoławczego oraz zasadę dyspozycyjności stron postępowania, Prezes UZP korzysta rzadko z tego uprawnienia, tzn. w sytuacjach o znaczeniu systemowym. W roku minionym Prezes UZP zaskarżył orzeczenia zespołu arbitrów w czterech przypadkach.

Uchwały Sądu Najwyższego

Rozpoznając skargi na orzeczenia zespołów arbitrów sądy okręgowe korzystały w roku 2005 z uprawnienia do kierowania zapytania prawnego do Sądu Najwyższego. Ma to duże znaczenie nie tylko dla systemu odwoławczego i rozstrzygnięcia konkretnej skargi, ale także dla całego systemu zamówień publicznych. Wytyczne Sądu Najwyższego zawarte w uchwałach podejmowanych na skutek zapytań prawnych sądów okręgowych wpływają na jednolitość orzecznictwa w sprawach zamówień publicznych. W roku 2005 Sąd Najwyższy podjął 9 uchwał dotyczących interpretacji przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Przy okazji wskazać należy, iż począwszy od dnia akcesji Polski do Unii Europejskiej organy orzekające w systemie środków ochrony prawnej mają potencjalną możliwość wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Ani w roku 2004, ani w roku 2005 nie skorzystano z tego uprawnienia.

3. Polski rynek jako element rynku europejskiego

a) Wielkość rynku europejskiego

Szacunkowa wartość rynku zamówień publicznych w krajach Unii Europejskiej wynosiła w roku 2003 – a więc jeszcze przed rozszerzeniem Wspólnoty o nowe państwa członkowskie – ok. 1,517 biliona euro. Wartość zakupów publicznych (wydatki administracji rządowej, samorządowej i innych instytucji publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane) dokonywanych w oparciu o procedury udzielania zamówień wzrastała

⁷ Według stanu na dzień 1 marca 2006 r.

systematycznie w ciągu całego ostatniego dziesięciolecia. Wzrasta tym samym znaczenie uregulowania przedmiotowej materii na poziomie prawa wspólnotowego oraz stworzenia jednolitego i konkurencyjnego europejskiego rynku zamówień publicznych.

b) Podmioty zagraniczne na polskim rynku zamówień publicznych

Począwszy od 1 maja 2004 r. polski rynek zamówień publicznych stał się częścią wspólnego rynku europejskiego. Część ogłoszeń dotyczących zamówień publicznych o największej wartości podlega od momentu akcesji obowiązkowi publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W roku 2005 polscy zamawiający opublikowali w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 12.380 ogłoszeń o zamówieniu publicznym oraz konkursie (w roku 2004 - 6.980), co stanowiło 9,5% wszystkich przetargów i konkursów ogłoszonych na szczeblu unijnym. Jednocześnie liczba ta stanowiła 60% przetargów ogłoszonych przez nowe kraje członkowskie. Dla porównania w Biuletynie Zamówień Publicznych opublikowano w analogicznym okresie 36.104 przetargi. Pełne otwarcie polskiego rynku zamówień dotychczas więc 34% postępowań o największej wartości.

Najwięcej ogłoszonych przetargów dotyczyło trybu przetargu nieograniczonego (91%), a w następnej kolejności przetargu ograniczonego (6%) oraz negocjacji z ogłoszeniem (3%). Najwięcej zamówień dotyczyło dostaw – 61%, usługi stanowiły 36%, a roboty budowlane – 3% ogółu zamówień.

Jak wynika z uzyskanych danych, liczba przetargów ogłaszanych przez polskich zamawiających w Dz.U. UE wzrastała w pierwszych trzech miesiącach członkostwa Polski w UE. W roku 2005 liczba ta utrzymywała się na względnie stałym poziomie. Najwięcej przetargów ogłoszono w październiku 2005 r. – prawie 1.400. Przedstawia to Załącznik Nr 14.

W zdecydowanej większości przypadków (ok. 98%) zamówienia na polskim rynku przypadły przedsiębiorstwom krajowym. Spośród 232 kontraktów przyznanych wykonawcom zagranicznym najwięcej zamówień przypadło w udziale przedsiębiorcom z Wlk. Brytanii – 71 (głównie dostawy drobnego sprzętu medycznego i leków), Niemiec – 41, Włoch – 22, Austrii – 17, Czech – 14 oraz Holandii – 12. Tak jak w roku ubiegłym zamówienia udzielane zagranicznym wykonawcom dotyczyły najczęściej specyficznych przedmiotów zamówienia np. zakupu praw licencyjnych do filmów fabularnych czy zakupu medycznego sprzętu specjalistycznego. Duża część zamówień dotyczyła także drobnego i jednorazowego sprzętu medycznego. U zagranicznych wykonawców zamawiano także m.in. ubezpieczenie mienia oraz udzielenie kredytu.

Nie sprawdzają się więc obawy, iż po otwarciu rynku większość dużych zamówień przejmą firmy unijne, eliminując z rynku polskich przedsiębiorców. Kontrakty udzielane podmiotom zagranicznym dotyczą w dużej mierze specyficznych lub specjalistycznych przedmiotów zamówienia, które nie zawsze są dostępne na rynku krajowym. W przypadku zaś drobnego lub jednorazowego sprzętu medycznego zagraniczne podmioty realizują jedynie niektóre części lub pakiety tych większych zamówień.

c) Udział polskich przedsiębiorców w rynku europejskim

Akcesja Polski do Unii Europejskiej umożliwiła polskim przedsiębiorstwom zwiększony dostęp do rynków innych krajów członkowskich. W roku 2005 polskie firmy uzyskały na rynkach unijnych 42 kontrakty (dla porównania w roku poprzednim – w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2004 – 13 kontraktów). Polscy wykonawcy wygrywali najczęściej postępowania organizowane przez zamawiających z Czech (9 kontraktów), Belgii (7) oraz

Węgier (5). Zamówienia dotyczyły dostaw statków, autobusów, wozów strażackich, cystern, a także drobnego sprzętu medycznego oraz usług związanych z remontami statków, wdrażaniem programów informatycznych, tłumaczeniami, ale także z doradztwem. Wykaz wykonawców, którym udzielono zamówień na rynkach zagranicznych przedstawia Załącznik Nr 15.

Dane dotyczące zamówień uzyskanych w roku 2005 przez polskich wykonawców w państwach UE świadczą o tym, że nieco skuteczniej niż w roku 2004 rywalizowali oni o kontrakty na otwartym europejskim rynku zamówień publicznych. Należy przy tym zwrócić uwagę na ograniczenia wynikające z postanowień Traktatu Akcesyjnego w zakresie dostępu do unijnego rynku pracy, co wpływa również w okresie przejściowym na możliwość ubiegania się przez polskich przedsiębiorców o zamówienia na rynku zamówień publicznych. Uniemożliwia to wykorzystanie do realizacji ewentualnych kontraktów przez polskich przedsiębiorców ich własnych pracowników, wpływając negatywnie na konkurencyjność polskich firm.

Z doświadczeń dotyczących funkcjonowania rynków zamówień publicznych w „starych” państwach członkowskich UE wynika także, że w celu lepszego konkurowania o zamówienia zagraniczni polscy wykonawcy powinni częściej niż ma to miejsce obecnie organizować się w konsorcja z wykonawcami działającymi na rynku danego kraju. Niezbędny jest też monitoring procesów, zachodzących na rynkach europejskich, bowiem skuteczne ubieganie się o zamówienia za granicą wymaga znajomości specyfiki funkcjonowania rynku lokalnego oraz obowiązujących w danym kraju regulacji prawnych.

Wydaje się również, że nie w pełni wykorzystywane są przez polskich przedsiębiorców szanse wynikające z możliwości uzyskania przez nich części zamówienia poprzez uczestnictwo w realizacji kontraktu w charakterze podwykonawców.

III. ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W PUBLIKACJACH PRASOWYCH

Analizą objęto 3.909 publikacji prasowych dotyczących zamówień publicznych zamieszczonych w prasie ogólnopolskiej, regionalnej i specjalistycznej w okresie od 1 stycznia do 30 grudnia 2005 roku.

Tematyka zamówień publicznych prezentowana była na łamach 204 tytułów prasowych. Najwięcej publikacji ukazało się w dziennikach ogólnopolskich: Rzeczpospolita – 615, Gazeta Wyborcza (wraz z dodatkami lokalnymi) – 560, Puls Biznesu – 287, Gazeta Prawna – 276, co stanowi łącznie 48% wszystkich publikacji. W skali całego roku liczba publikacji w najważniejszych tytułach prasowych utrzymywała się na względnie stałym poziomie i wynosiła średnio od 23 do 51 artykułów w miesiącu. 52% wszystkich artykułów ukazało się w pozostałych czasopismach. W tej grupie szczególne zainteresowanie zagadnieniami z zakresu zamówień publicznych wykazały następujące tytuły: Wspólnota (78 artykułów), Życie Warszawy (68), Dziennik Polski (65), Gazeta Samorządu i Administracji (64), Trybuna (58), Kurier Szczeciński (50) i Słowo Polskie Gazeta Wrocławska (50). Szczegółowe dane dotyczące opublikowanych artykułów wskazują, że większość polskich tytułów prasowych opublikowała przynajmniej jeden artykuł związany z tematyką zamówień publicznych. W minionym roku opublikowano też 167 wypowiedzi oraz wywiadów przedstawicieli Urzędu Zamówień Publicznych, najwięcej – Prezesa UZP (67) oraz rzecznika prasowego (43).

Treść materiałów prasowych opublikowanych w 2005 r. dotyczyła głównie praktyki stosowania prawa zamówień publicznych oraz nowelizacji ustawy. Autorzy – dziennikarze i eksperci, wyjaśniali czytelnikom szczegóły obowiązujących i proponowanych regulacji, opisywali trudne, ważne zagadnienia związane z funkcjonowaniem rynku zamówień

publicznych, w tym w zakresie konkurencyjności postępowania, postanowień specyfikacji istotnych warunków zamówienia, ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, korzystania ze środków ochrony prawnej. Wielokrotnie upowszechniano przykłady dobrych praktyk w procedurze udzielania zamówień. Teksty te, popularyzujące wiedzę o zamówieniach publicznych, zamieszczane były przede wszystkim w dziennikach ogólnopolskich (Rzeczpospolita, Gazeta Prawna, Gazeta Wyborcza, Puls Biznesu) i pismach specjalistycznych (Zamówienia Publiczne Doradca, Gazeta Samorządu i Administracji, Wspólnota, Licz i Buduj). Stanowiły one niemal połowę wszystkich publikacji prasowych.

Aktywność mediów odegrała niezwykle ważną rolę informacyjno – edukacyjną w związku z pracami nad nowelizacją ustawy Prawo zamówień publicznych. Od początku roku prasa informowała o planowanej nowelizacji ustawy dostosowującej polskie przepisy do zmienionych dyrektyw Unii Europejskiej (Rzeczpospolita, Gazeta Prawna, Gazeta Wyborcza, Puls Biznesu, Zamówienia Publiczne Doradca, Gazeta Samorządu i Administracji, Wspólnota, Parkiet, Dziennik Polski, Gazeta Pomorska, Kurier Szczeciński, Życie Warszawy). Publikowano wypowiedzi przedstawicieli Urzędu Zamówień Publicznych na temat najważniejszych zmian w dotychczasowym porządku prawnym oraz nowych rozwiązań wynikających z dyrektyw. Prezentowano planowane regulacje w zakresie uproszczenia niektórych procedur, wprowadzenia dialogu konkurencyjnego, ustanowienia instytucji centralnego zamawiającego. Wskazywano potrzebę większego wykorzystania instrumentów elektronicznych w procedurze udzielania zamówienia. Jednocześnie zwracano uwagę na problem braku systemu podpisów elektronicznych blokujący rozwój narzędzi elektronicznych (Rzeczpospolita, Computerworld, Puls Biznesu). Prasa informowała również o przebiegu prac legislacyjnych: o przekazaniu projektu do konsultacji międzyresortowych, o przyjęciu projektu przez Radę Ministrów oraz o przekazaniu go do Sejmu.

Monitoring prasy z 2005 r. ujawnił systematyczny wzrost zainteresowania orzecznictwem arbitrow, sądowym oraz Głównej Komisji Orzekającej. Dziennikarze głównie takich tytułów jak: Rzeczpospolita, Gazeta Prawna, Puls Biznesu informowali o ważnych dla uczestników rynku zamówień publicznych wyrokach i opisywali je. Wielokrotnie powoływano się, obok opinii UZP, na orzeczenia w konkretnych sprawach. Opisuąc istotne zagadnienia związane z udzielaniem zamówień m.in.: równe traktowanie przedsiębiorców, możliwość modyfikowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zakres dokumentów żądanych przez zamawiającego, sięgano do wyroków zespołu arbitrow. Edukacyjny charakter artykułów prasowych miał znaczący wpływ na poprawę poziomu wiedzy uczestników postępowań o zamówienie publiczne, upowszechnianie dobrej praktyki oraz piętnowanie negatywnych zachowań. Dziennikarze specjalizujący się w tematyce zamówień publicznych w sposób kompetentny, rzetelny i przejrzysty opisywali i wyjaśniali ważne zagadnienia, wspierając je komentarzem ekspertów oraz przedstawicieli UZP. Opisuąc polskie regulacje niejednokrotnie sięgali do doświadczeń i regulacji europejskich.

Do kategorii publikacji informacyjnych należały także komunikaty o planowanych i ogłoszonych przetargach (Puls Biznesu, Gazeta Wyborcza) oraz bieżące publikowanie danych statystycznych dotyczących zmian na rynku zamówień publicznych: wzrostu liczby ogłoszeń publikowanych w BZP, wzrostu liczby prowadzonych postępowań, znacznego wzrostu liczby odwołań wnoszonych do Prezesa UZP. Podkreślano sukcesy polskich firm w ubieganiu się o zamówienia publiczne na rynku europejskim oraz niewielkie zainteresowanie firm zagranicznych polskimi kontraktami. Materiały informacyjne pozwalały czytelnikom śledzić tendencje zmian ilościowych i jakościowych na rynku zamówień publicznych. Dostarczały również wiedzy o rozpoczynających się oraz finalizowanych postępowaniach.

IV. WNIOSKI I REKOMENDACJE

Do najważniejszych zadań w dziedzinie zamówień publicznych w najbliższym okresie zaliczyć należy:

1. Wprowadzenie budżetu zadaniowego. umożliwiającego bardziej elastyczne dysponowanie środkami publicznymi

Obowiązująca zamawiających zasada roczności budżetu utrudnia, a w wielu przypadkach uniemożliwia wydatkowanie środków w sposób zapewniający realizację zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Wiąże się to z uruchamianiem postępowania o udzielenie zamówienia w momencie dysponowania środkami na jego realizację oraz z obowiązkiem wydatkowania ich do końca roku budżetowego. Powoduje to, że zamawiający pod presją czasu i groźby „utrąty” środków, nie wydanych do końca roku budżetowego, popełniają liczne błędy w trakcie stosowania procedur zamówień publicznych, bądź korzystają z trybów niekonkurencyjnych (z wolnej ręki lub negocjacji bez ogłoszenia), często nie uprawnionych w danym przypadku.

Stąd też, w celu ograniczenia występowania powyższych sytuacji postulat wprowadzenia zasady budżetu zadaniowego do systemu finansów publicznych wydaje się zasadny.

2. Zmiana praktyk dysponentów środków publicznych w zakresie terminów ich przyznawania beneficjentom

Problemy zamawiających z odpowiednim stosowaniem procedur udzielania zamówień publicznych wynikają często ze zbyt krótkich terminów przeznaczonych na zakontraktowanie środków publicznych. Szczególny niepokój wywołują tego rodzaju praktyki w odniesieniu do środków pochodzących z funduszy europejskich. Przedłużające się procedury związane z ich przyznawaniem skutkują często ograniczeniem czasu niezbędnego na przeprowadzenie procedury udzielania zamówień publicznych.

Równie niepokojące są przypadki przyznawania środków pozostających w rezerwie w ostatnich miesiącach roku. W minionym roku miały miejsce przypadki kierowania ich do beneficjentów w listopadzie, z jednoczesnym obowiązkiem wykorzystania do połowy grudnia. W sposób oczywisty zmusza to zamawiających do korzystania z „szybkich”, ale jednocześnie ograniczających konkurencję trybów udzielania zamówienia publicznego (negocjacje bez ogłoszenia oraz wolna ręka). Sytuacja taka poszerza pole możliwego wystąpienia zjawisk patologicznych, szczególnie wobec zniesienia obowiązku zatwierdzania stosowania tych trybów przez Prezesa UZP.

Stąd też uzasadniony wydaje się postulat takiego rozdysponowywania środków przez uprawnione do tego podmioty, aby związane z tym terminy obowiązujące beneficjentów pozwalały im na przeprowadzenie stosownych procedur przetargowych, zgodnie z Prawem zamówień publicznych

3. Wdrożenie nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych

Wejście w życie nowelizacji Prawa zamówień publicznych wprowadzającej wiele nowych instytucji oraz rozwiązań prawnych w sposób istotny wpłynie na funkcjonowanie systemu zamówień publicznych. Od właściwego i możliwie szybkiego wdrożenia zmienionych przepisów zależeć będzie pełne osiągnięcie podstawowych celów nowelizacji – dalsza decentralizacja systemu, praktyczne wykorzystywanie nowych instrumentów europejskich, uproszczenie i odbiurokratyzowanie procedur, a w efekcie przyspieszenie procesu absorpcji środków z funduszy europejskich. Kluczowe znaczenie mieć będzie w tym zakresie wiedza uczestników systemu zamówień publicznych dotycząca wprowadzonych zmian oraz ukształtowanie właściwej praktyki ich stosowania.

Stąd też Urząd Zamówień Publicznych oraz inne podmioty zajmujące się działalnością szkoleniową i doradczą podjąć powinny stosowne działania, zapewniające wykonanie powyższego postulatu, zarówno w zakresie działań organizacyjnych jak i edukacyjno – doradczych.

4. Zmiana modelu rozstrzygania odwołań wnoszonych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego

Obserwowana w ostatnim okresie tendencja wzrostowa liczby odwołań wnoszonych przez wykonawców, zaostrzająca się walka konkurencyjna na rynku zamówień publicznych oraz brak jednolitej linii orzeczniczej zespołów arbitrażu wskazują na konieczność przeprowadzenia głębokiej reformy modelu systemu odwoławczego funkcjonującego od początku istnienia systemu zamówień publicznych.

Stąd też uzasadnione wydaje się opracowanie i wdrożenie nowych rozwiązań, przewidujących odstąpienie od instytucji sądu polubownego oraz listy arbitrażu składającej się z osób nie związanych zawodowo z wykonywaną funkcją, na rzecz podmiotu działającego przy Prezesie Urzędu, składającego się z osób zawodowo zajmujących się rozstrzyganiem sporów w sprawach zamówień publicznych. Obok zmian instytucjonalnych nowy model rozstrzygania odwołań zapewnić powinien jednolitość orzecznictwa.

Uzasadnione wydaje się również rozważenie, obok ustanowienia zawodowego organu odwoławczego, skupienia w jednym miejscu nadzoru sądowego nad rozstrzygnięciami wydawanymi przez ten organ. Służyć temu mogłoby stworzenie wyspecjalizowanego wydziału do spraw zamówień publicznych w jednym z sądów okręgowych, co z jednej strony prowadziłoby do zapewnienia spójności orzeczeń wydawanych przez ten sąd, a z drugiej doprowadziłoby do przyspieszenia samego procesu rozpatrywania skarg na wyroki organu odwoławczego.

5. Dostosowanie systemu kontroli udzielanych zamówień do nowych realiów prawnych

W związku ze zmianami w Prawie zamówień publicznych prowadzącymi do decentralizacji i uproszczenia procesu decyzyjnego zwiększa się odpowiedzialność zamawiających za prawidłowe stosowanie przepisów ustawy, w tym zwłaszcza za wybór odpowiedniego trybu udzielenia zamówienia. Rezygnacja z obowiązku uzyskiwania zgody Prezesa UZP na zastosowanie trybów nieprzetargowych spowoduje konieczność uważnego monitorowania sposobu korzystania przez zamawiających z uprawnień przyznanych im w tym zakresie. Wzrośnie również znaczenie kontroli prawidłowości postępowań przeprowadzonych przez zamawiających.

Z uwagi na powyższe konieczne będzie wzmocnienie odpowiednich instytucji kontrolnych, w tym Urzędu Zamówień Publicznych, w celu zapobieżenia potencjalnym zagrożeniom wynikającym z przeprowadzanej liberalizacji procesu udzielania zamówień publicznych.

6. Dalsza informatyzacja systemu zamówień publicznych

Rozwój systemu zamówień publicznych w najbliższych latach zależeć będzie w dużej mierze od wykorzystania nowoczesnych technologii informatycznych. Proces informatyzacji zamówień publicznych w najbliższym okresie obejmować powinien przede wszystkim: rozwój portalu internetowego i rozszerzanie znajdującej się na nim oferty, m.in. poprzez wspomaganie przedsiębiorców ubiegających się o zamówienie publiczne, wdrożenie nowych elektronicznych technik i metod udzielania zamówień publicznych wynikających ze zmieniających się przepisów prawnych, zwiększanie stosowania środków elektronicznych w procesie komunikacji między uczestnikami postępowań przetargowych, a także upowszechnianie całkowicie elektronicznych metod udzielania zamówień, takich jak dynamiczny system zakupów oraz licytacja elektroniczna.

7. Upowszechnianie wśród polskich przedsiębiorców wiedzy o funkcjonowaniu rynków zamówień publicznych w UE

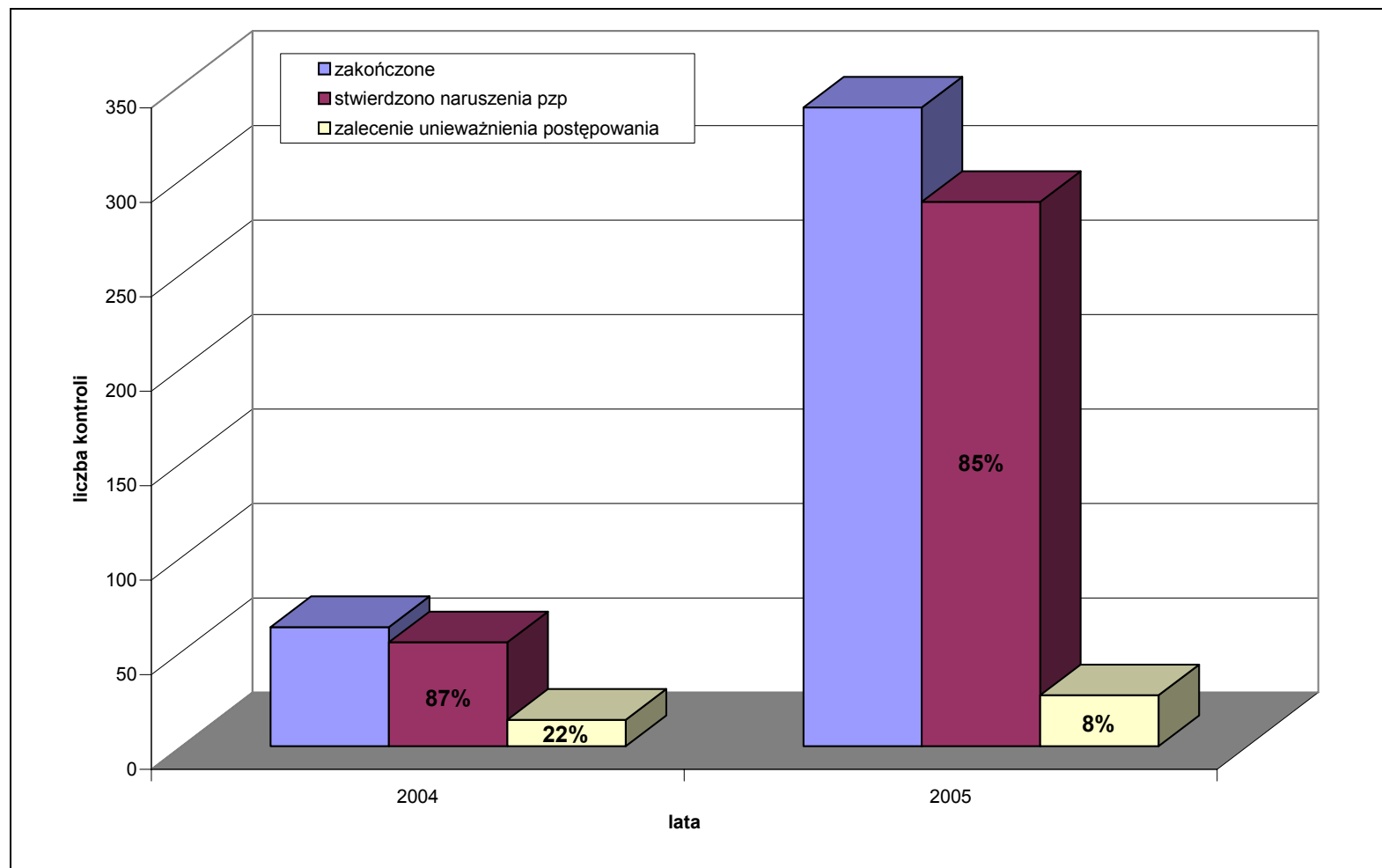
Doświadczenia pierwszego okresu po akcesji Polski do UE związane z obecnością polskich wykonawców na zagranicznych rynkach zamówień publicznych należy uznać za obiecujące, choć nie w pełni zadowalające. Aby zwiększyć szanse polskich przedsiębiorców na skuteczne konkurowanie z firmami z innych krajów UE niezbędne jest zapewnienie im dostępu do odpowiednich informacji nt. możliwości ubiegania się o zamówienia za granicą, a także procedur obowiązujących w danych krajach. W celu ochrony polskich wykonawców ubiegających się o kontrakty na rynku europejskim przydatne będzie także upowszechnianie wiedzy nt. unijnych systemów rozwiązywania sporów, takich jak system SOLVIT czyli internetowej sieci rozwiązywania problemów przez państwa członkowskie UE, które wynikają z niewłaściwego stosowania prawa UE z zakresu Rynku Wewnętrznego przez organy administracji publicznej, czy też inicjatywa PPN.

Stąd też uzasadniony wydaje się postulat opracowania i przyjęcia programu wspierania polskich przedsiębiorców zainteresowanych udziałem w europejskich rynkach zamówień publicznych, obejmującego przede wszystkim udostępnienie niezbędnych informacji, a także, w miarę istniejących możliwości, doradztwo w bardziej skomplikowanych sprawach. Uczestniczyć w tym powinny zarówno instytucje rządowe jak i odpowiednie organizacje samorządu gospodarczego oraz stowarzyszenia pracodawców i przedsiębiorców.

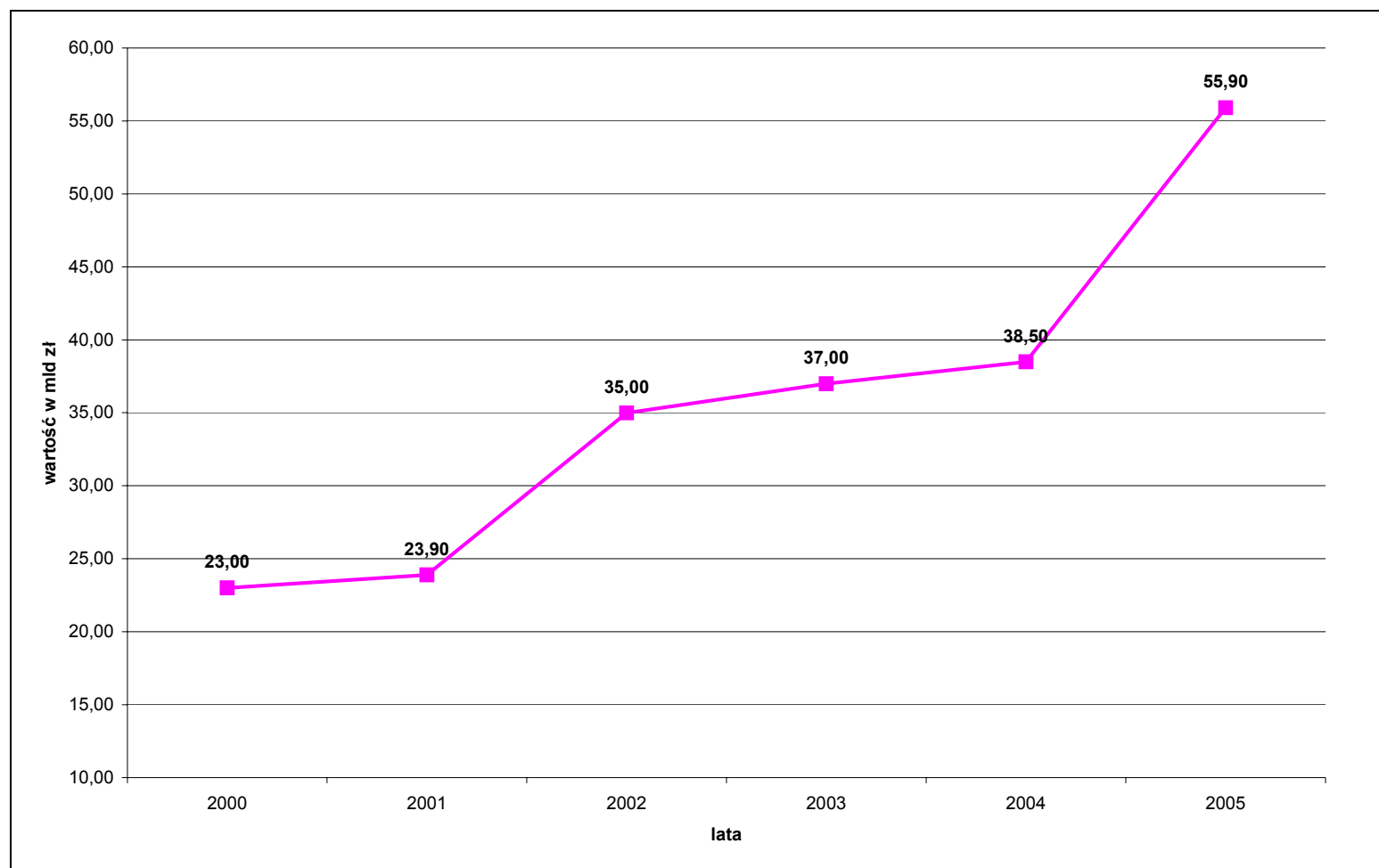
Decyzje administracyjne wydane w pierwszej instancji przez Prezesa UZP w roku 2005 r.

Treść decyzji	Liczba decyzji			Razem	
	Negatywne	Pozytywne	Umorzone	Liczba	Odsetek
Zatwierdzenie trybu	567	3 340	791	4 698	82,13%
Termin umowy	26	382	165	573	10,02%
Zawarcie umowy przed ostatecznym rozpatrzeniem protestu	51	107	64	222	3,88%
Publikacja ogł. o wart. szac. <60.000 euro	3	35	9	47	0,82%
Wpis na listę organizacji uprawnionych do korzystania ze środków ochrony prawnej	2	42	1	45	0,79%
Postanowienie o sprostowaniu błędu pisarskiego	1	33	1	35	0,61%
Odstąpienie od wniesienia zabezpieczenia wykonania umowy	0	25	2	27	0,47%
Skrócenie terminu składania ofert	0	0	23	23	0,40%
Odstąpienie od przepisów ustawy	0	0	22	22	0,38%
Wpis na listę arbitrów/ korekta wpisu na listę arbitrów	6	2	0	8	0,14%
Postanowienie wyjaśniające treść decyzji	2	2	2	6	0,10%
Umorzenie postępowania	1	0	5	6	0,10%
Zezwolenie na przeprowadzenie postępowania na zasadach szczególnych	0	0	3	3	0,05%
Postanowienie o wyznaczeniu terminu rozpatrzenia	0	2	0	2	0,03%
Przywrócenie terminu rozpatrzenia sprawy	0	0	1	1	0,02%
Wygaśnięcie decyzji	0	1	0	1	0,02%
Stwierdzenie nieważności postanowienia	0	1	0	1	0,02%
Razem	Liczba	659	3 972	1 089	5 720
	Odsetek	11,52%	69,44%	19,04%	100,00%

Liczba przeprowadzonych przez Prezesa UZP kontroli uprzednich



Wartość polskiego rynku zamówień publicznych w latach 2000 – 2005
(szacowana na podstawie ogłoszeń publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych)



Załącznik Nr 4**Wykaz przedsiębiorstw realizujących kontrakty o największej łącznej wartości w roku 2005 z uwzględnieniem rodzaju zamówienia*****1. Roboty budowlane**

Lp.	Nazwa wykonawcy	Miasto	Kontrakty	
			Wartość	Liczba
1.	STRABAG Sp. z o.o.	Warszawa	523 080 222,05 zł	66
2.	BUDIMEX DROMEX S.A.	Warszawa	463 016 114,35 zł	20
3.	SKANSKA S.A.	Warszawa	304 481 957,09 zł	64
4.	Konsorcjum: Budimex Dromex S.A.; Ferrovia Agroman S.A.; Decathlon S.A.	Warszawa	169 740 930,00 zł	1
5.	Konsorcjum: Budimex-Dromex S.A. Ferrovia Agroman S.A.	Warszawa	149 972 737,99 zł	1
6.	MITEX S.A.	Warszawa	142 244 723,57 zł	23
7.	SERWBUD S.A.	Warszawa	115 054 601,20 zł	1
8.	Konsorcjum Firm: Energoprojekt-Warszawa S.A.; Walo Bertschinger AG; STRABAG International GmbH	Warszawa	99 980 000,00 zł	1
9.	BUDOSTAL - 2 S.A.	Kraków	86 873 717,00 zł	1
10.	NCC AB	Solna, Szwecja	86 743 133,00 zł	1

2. Dostawy

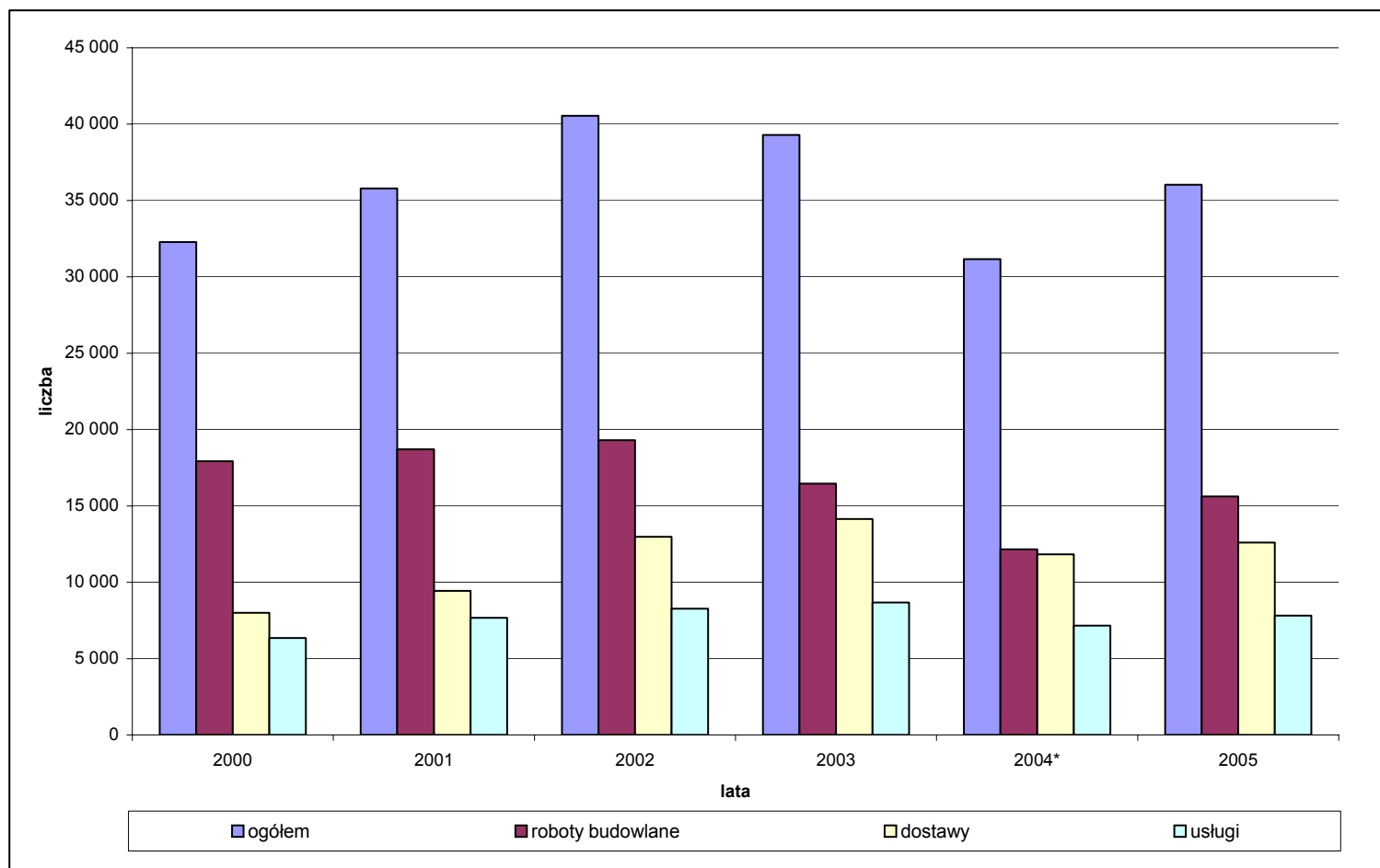
Lp.	Nazwa wykonawcy	Miasto	Kontrakty	
			Wartość	Liczba
1.	Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.	Warszawa	3 200 000 000,00 zł	1
2.	Polski Koncern Naftowy ORLEN S.A.	Płock	352 977 020,40 zł	125
3.	HUTA ŁABĘDY S.A.	Gliwice	281 229 893,00 zł	69
4.	PGF URTICA Sp. z o.o.	Wrocław	250 319 961,64 zł	2933
5.	Rybnicka Fabryka Maszyn Ryfama S.A.	Rybnik	223 407 550,00 zł	5
6.	PESA Bydgoszcz S.A. Holding	Bydgoszcz	199 889 640,00 zł	7
7.	Fabryka Zmechanizowanych Obudów Ścianowych FAZOS S.A.	Tarnowskie Góry	190 425 399,00 zł	4
8.	Fabryka Maszyn Górniczych PIOMA S.A.	Piotrków Trybunalski	190 393 351,13 zł	44
9.	Mittal Steel Poland S.A.	Dąbrowa Górnicza	185 172 442,00 zł	9
10.	BECKER WARKOP Sp. z o.o.	Świerklany	179 653 975,00 zł	14

3. Usługi

Lp.	Nazwa wykonawcy	Miasto	Kontrakty	
			Wartość	Liczba
1.	HEWLETT-PACKARD POLSKA Sp. z o.o.	Warszawa	393 780 223,39 zł	8
2.	Europen Investment Bank	Luksemburg	363 000 000,00 zł	1
3.	PROKOM Software S.A.	Warszawa	200 367 991,65 zł	3
4.	PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o.	Warszawa	193 086 401,00 zł	7
5.	Postdata S.A.	Bydgoszcz	135 879 427,45 zł	2
6.	Występujący wspólnie: I) ZNTK Mińsk Mazowiecki S.A.; II) Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz S.A. Holding; III) NEWAG S.A.	Mińsk Mazowiecki	134 962 500,00 zł	1
7.	SITA Polska Sp. z o.o.	Warszawa	131 376 268,15 zł	49
8.	Przedsiębiorstwo Transportu Samochodowego Łączności TRANSPORT S.A.	Poznań	119 968 190,00 zł	1
9.	Deutsche Leasing Polska S.A.	Warszawa	118 627 549,95 zł	1
10.	PKP CARGO S.A.	Warszawa	110 269 200,00 zł	3

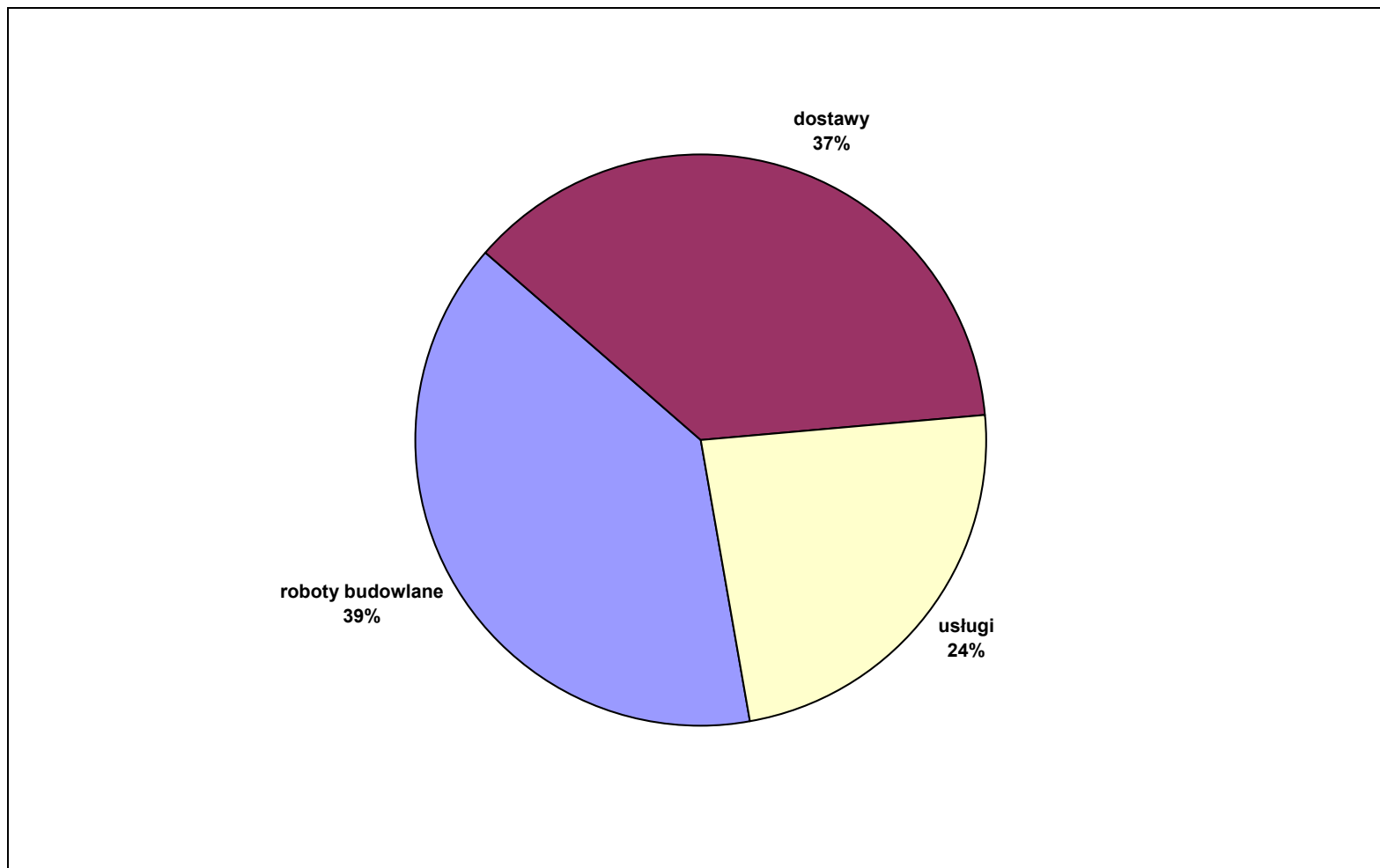
* Sporządzono na podstawie danych z bazy UZP. Z uwagi na niekompletność danych dot. części ogłoszeń o udzieleniu zamówienia, powyższe zestawienie może nie obejmować wszystkich udzielonych zamówień.

Liczba ogłoszeń o wszczęciu postępowania w latach 2000-2005

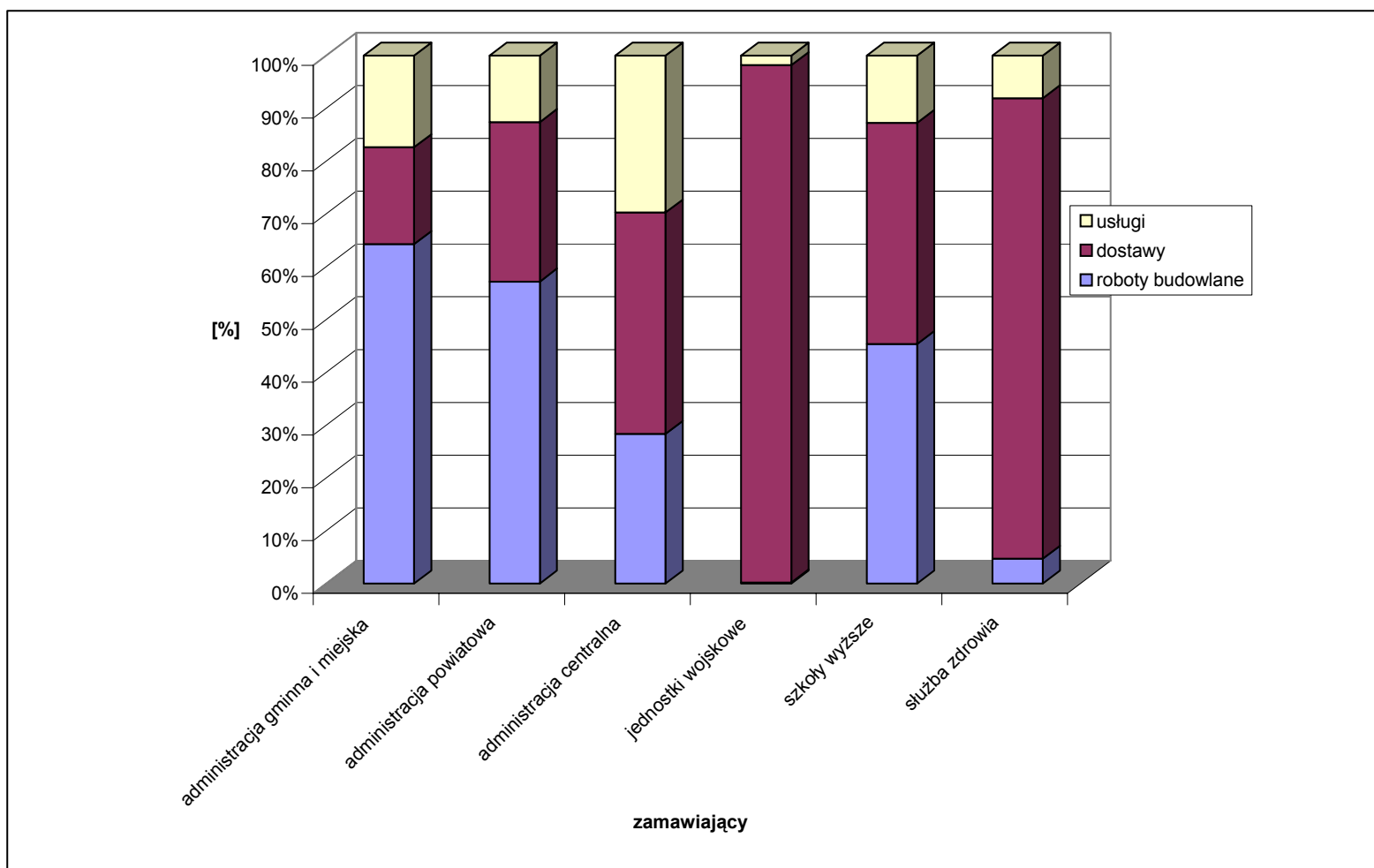


* - w roku 2004 nastąpiła zmiana ustawowego progu, powyżej którego istnieje obowiązek przekazywania ogłoszeń Prezesowi UZP – z 30.000 na 60.000 euro.

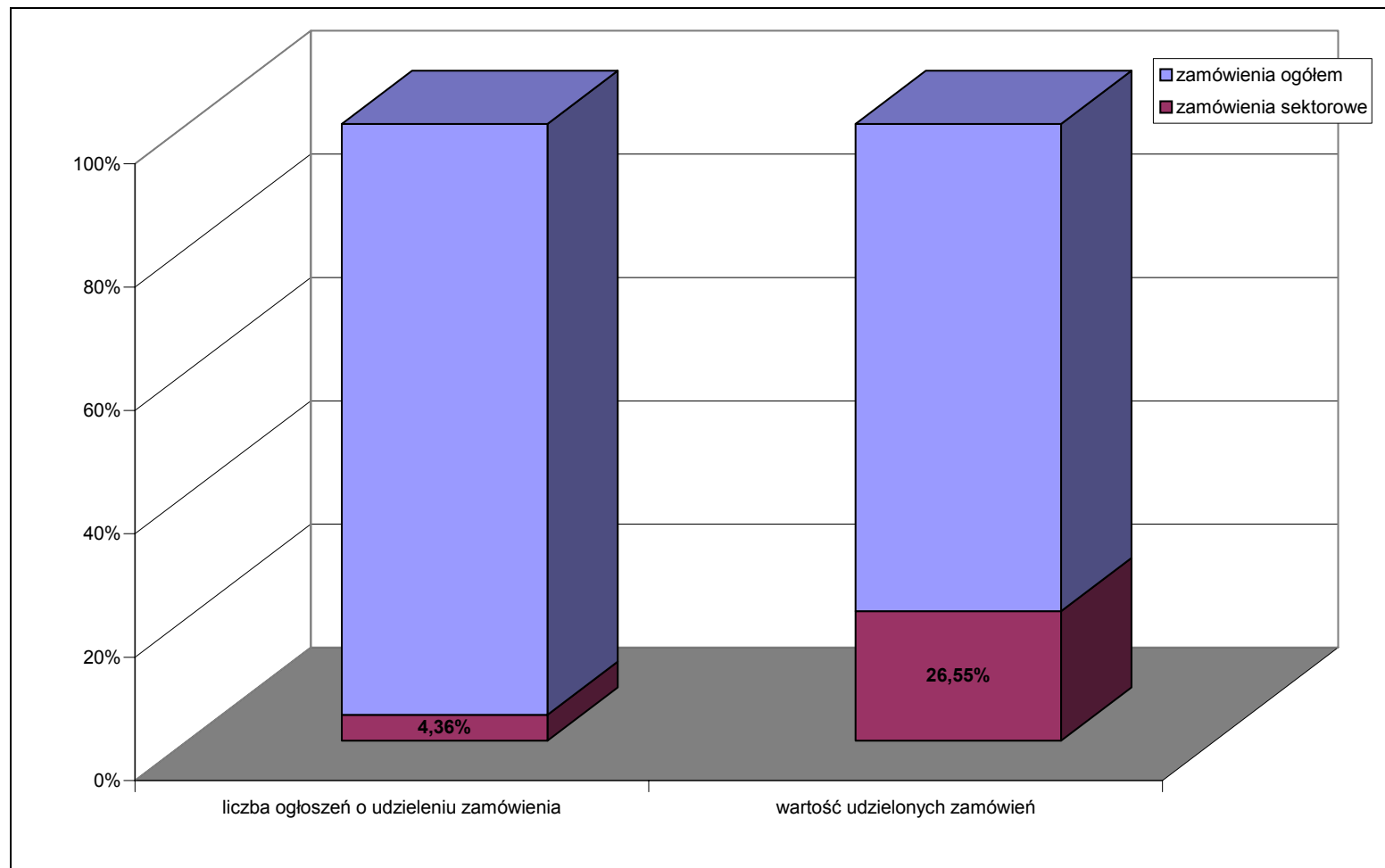
Struktura udzielonych zamówień w podziale na rodzaj zamówienia



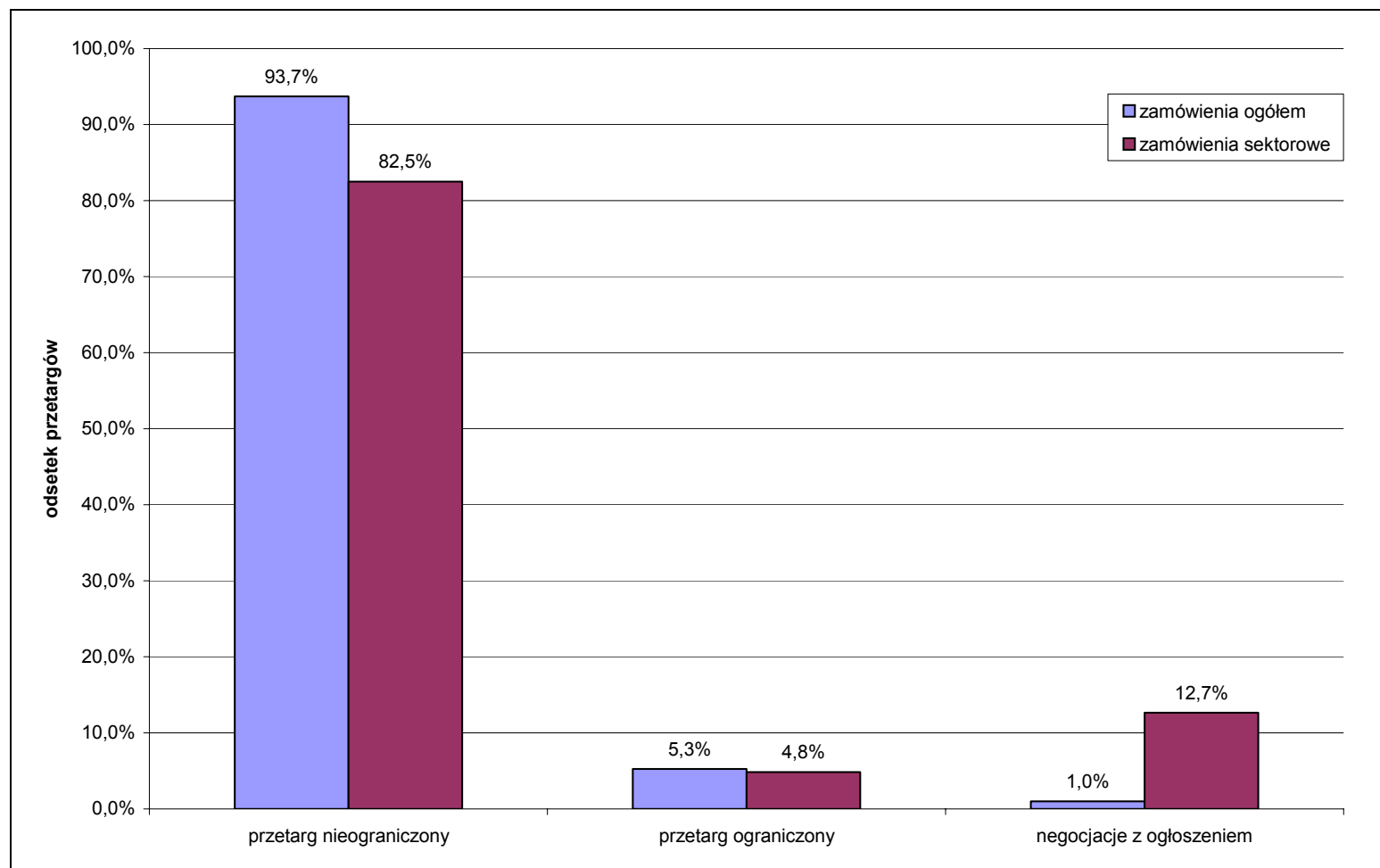
Wartość zakontraktowanych robót budowlanych, usług i dostaw przez niektóre grupy zamawiających



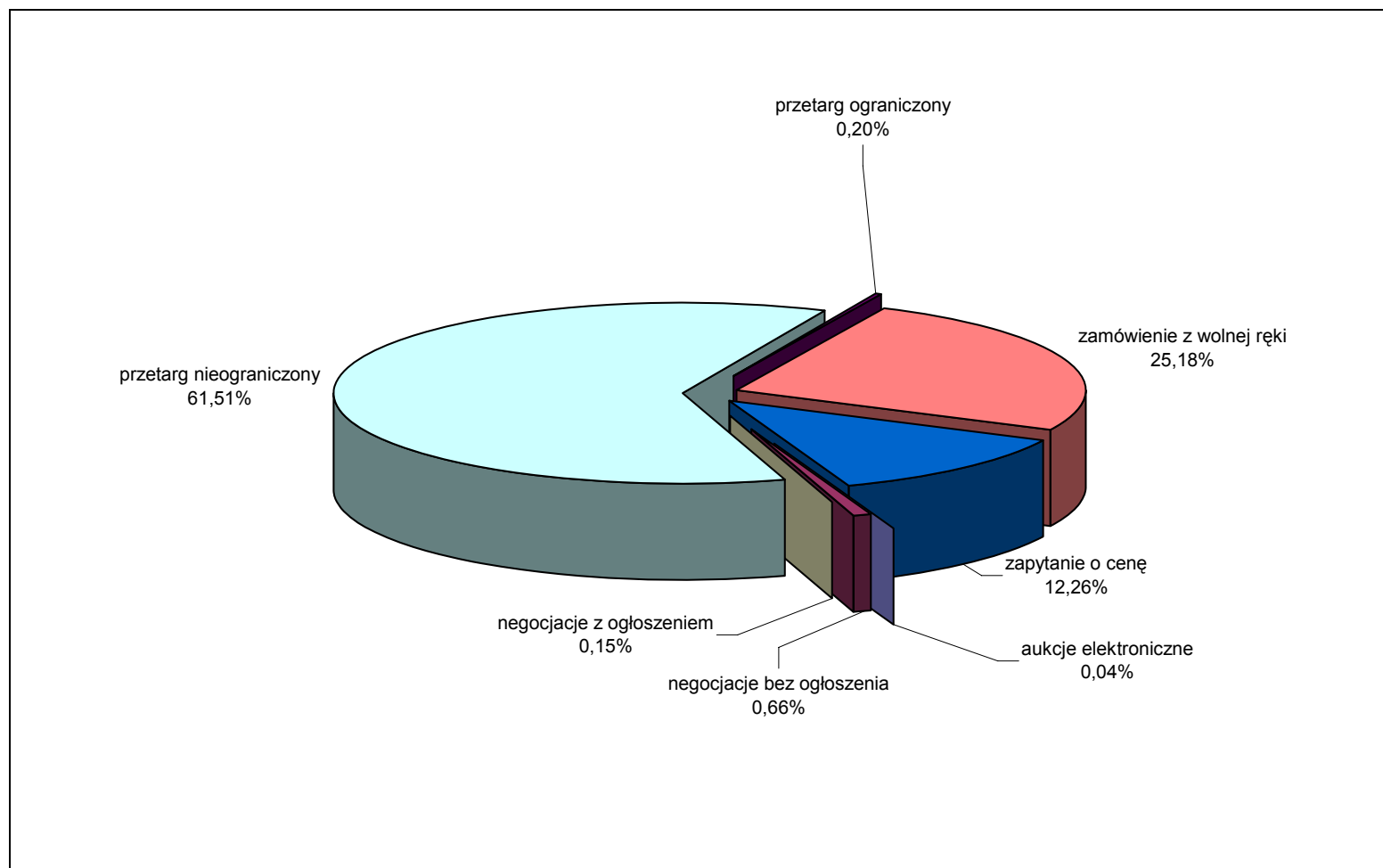
Zamówienia „sektorowe” na tle całego rynku zamówień publicznych w roku 2005



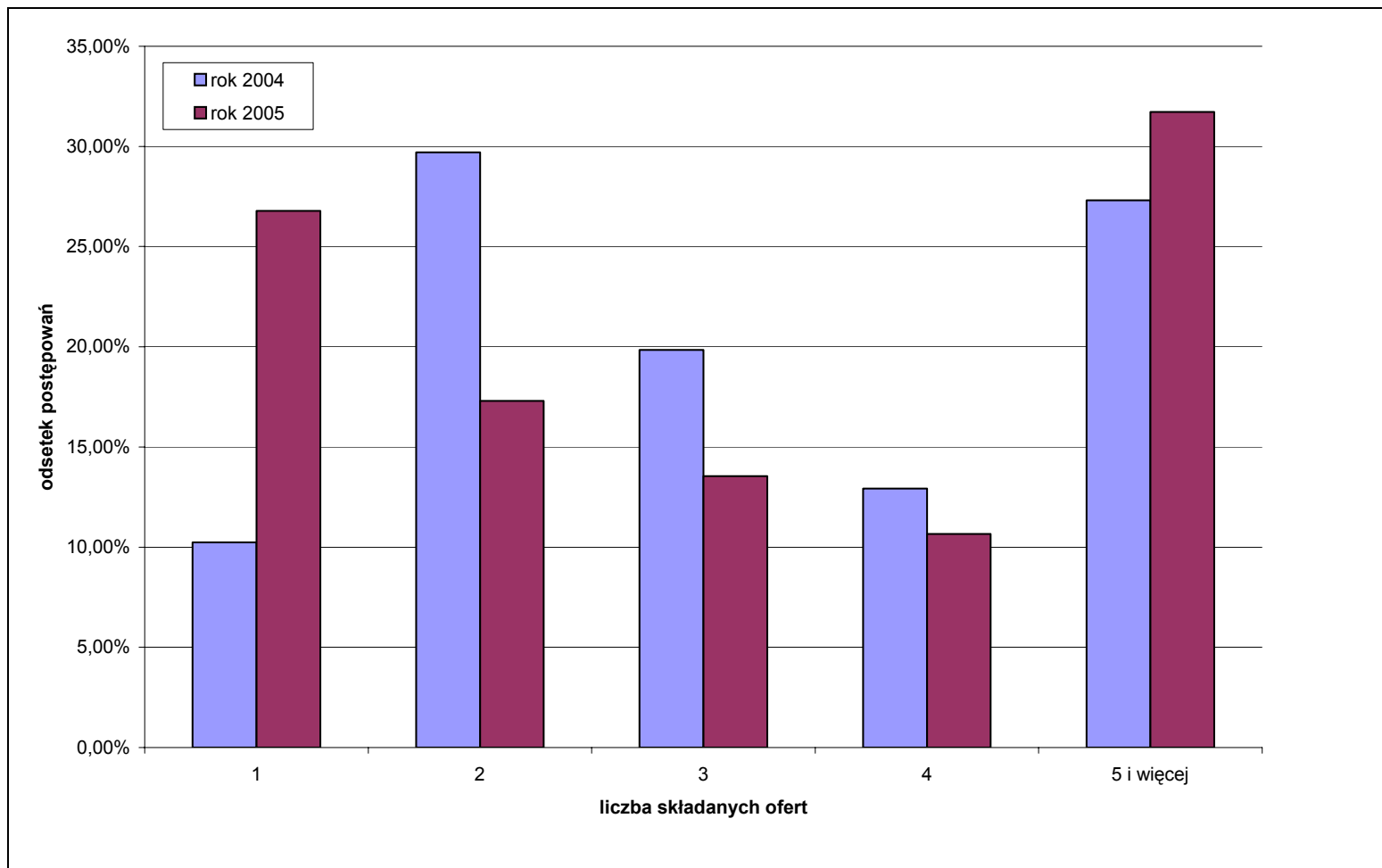
Zastosowania trybów „ogłoszeniowych” w zamówieniach sektorowych
na tle całości rynku zamówień publicznych w roku 2005



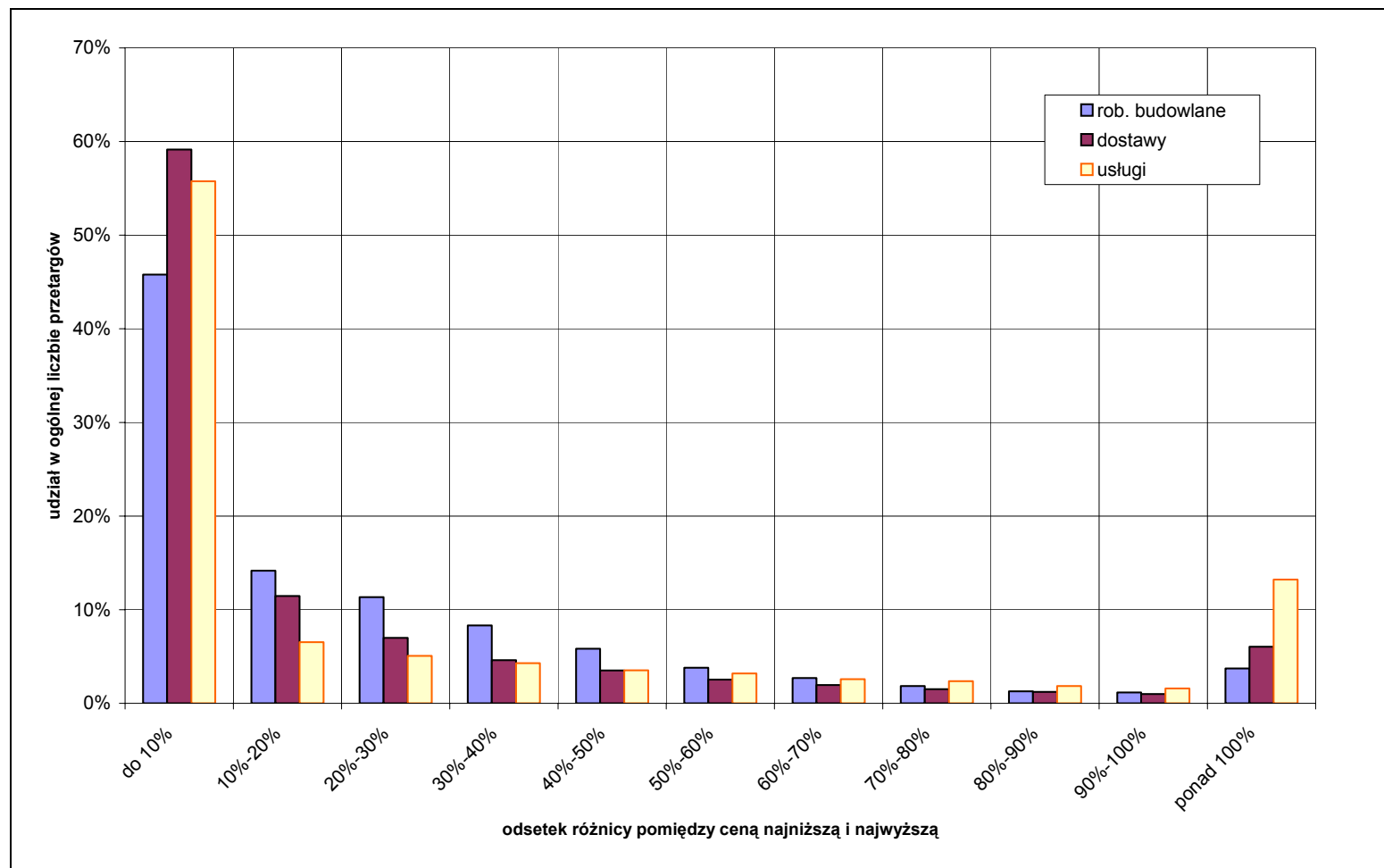
**Tryby udzielania zamówień na podstawie rocznych sprawozdań o udzieleniu zamówień publicznych
(postępowania o wartości poniżej progu 60.000 euro)**



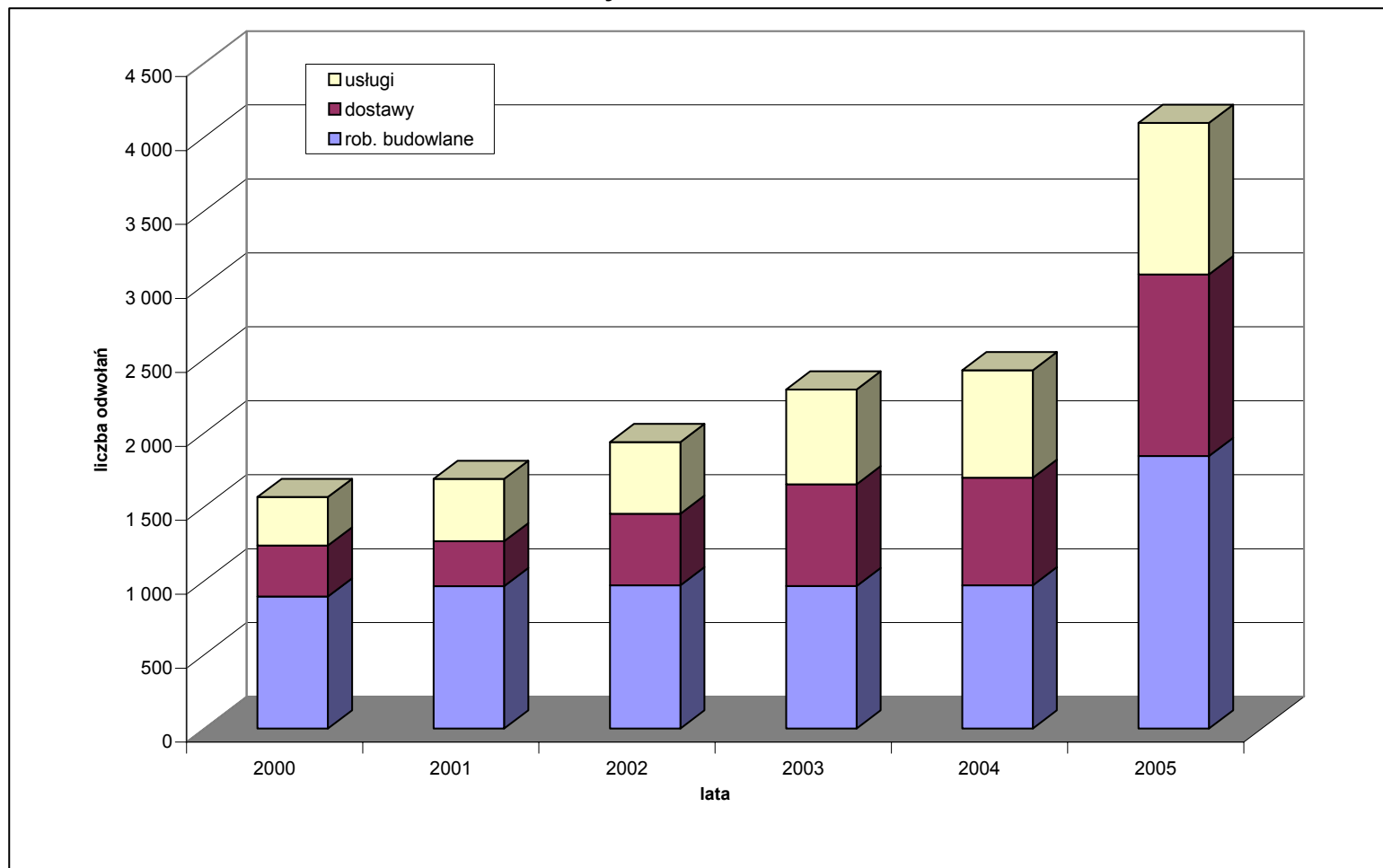
Struktura postępowań, w których składano odpowiednią liczbę ofert



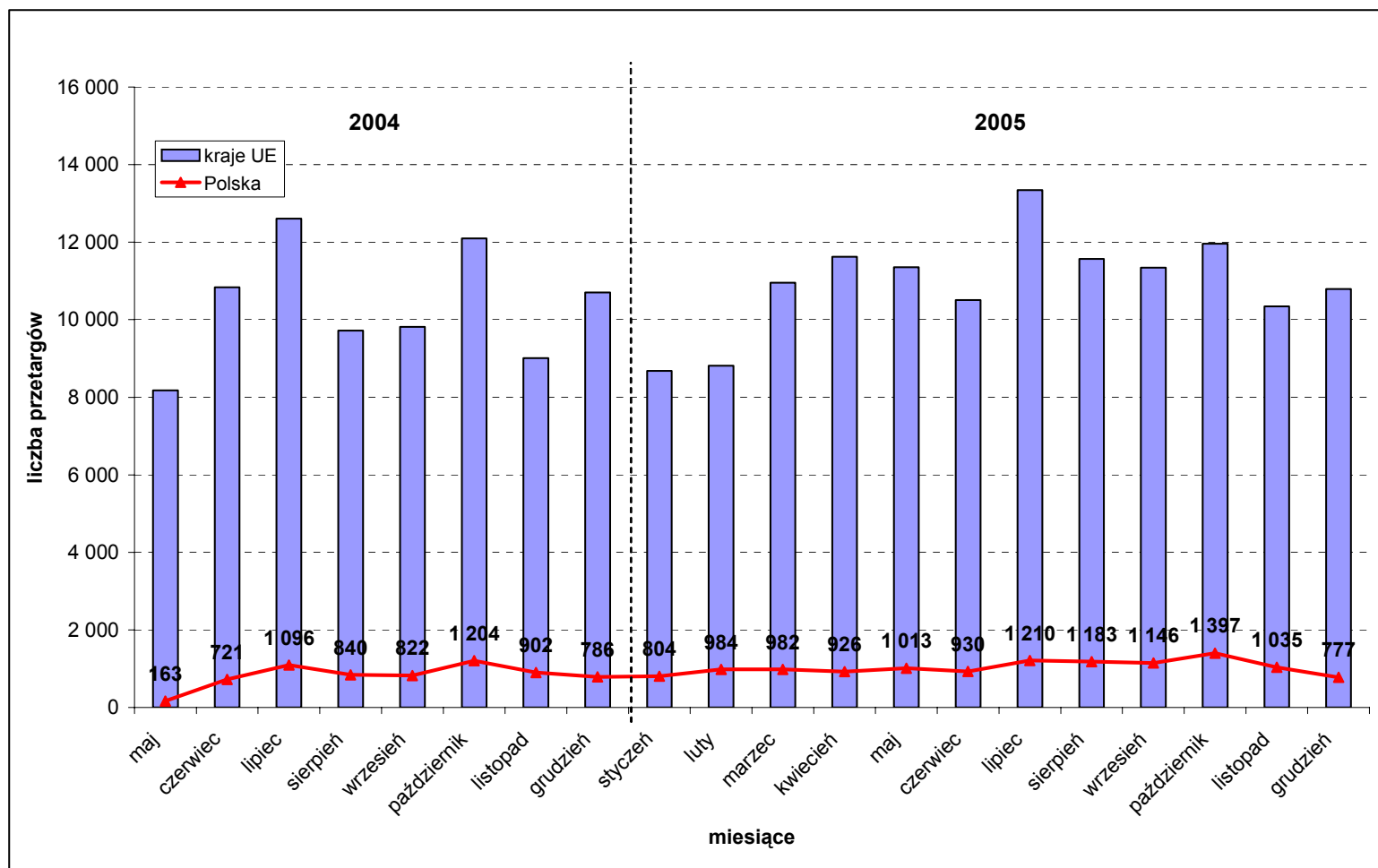
Różnice w minimalnej i maksymalnej cenie oferty



Liczba odwołań wnoszonych do Prezesa UZP w latach 2000 – 2005



Liczba przetargów ogłaszanych w Dzienniku Urzędowym UE



Załącznik Nr 15

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

Lp.	Wykonawca	Nazwa zamówienia	Kraj
1.	IMC Polska Sp. z o.o., Warszawa	Sporządzenie bilansu i planu rozwoju lokalnego rynku pracy	Belgia
2.	Rubicam Sp. z o.o., Warszawa	Kampania informacyjna nt. praw konsumenta i promowanie organizacji konsumenckich w Polsce	Belgia
3.	Federacja Konsumentów, Warszawa	Kampania informacyjna nt. praw konsumenta i promowanie organizacji konsumenckich w Polsce	Belgia
4.	Ungarex s.c., Katowice	Dostawy, wlewki ze stali stopowej	Węgry
5.	Konsorcjum firm, w którego skład wszedł: Institute of SD, Warszawa	Tworzenie możliwości – w nowych Państwach Członkowskich i w krajach przystępujących – w zakresie wprowadzenia działania dotyczącego dalszych zmian klimatycznych po roku 2012	Belgia
6.	FAZOS S.A., Tarnowskie Góry	Modernizacja linii produkcyjnej	Czechy
7.	FAZOS S.A., Tarnowskie Góry	Modernizacja linii produkcyjnej	Czechy
8.	BEWI Producent Stolarki PVC i AL, Złinice	Instalacja okien i rolet	Niemcy
9.	Morska Stocznia Remontowa S.A., Świnoujście	Usługi w zakresie napraw i konserwacji statków	Islandia
10.	Mercator Medical S.A., Kraków	Dostawa rękawic chirurgicznych	Węgry
11.	Toruńskie Zakłady Materiałów Opatrunkowych S.A., Toruń	Dostawa rękawic chirurgicznych	Węgry
12.	Budowa Pojazdów Specjalnych Zbigniew Szczeciński, Jaworze	Dostawa wozu strażackiego	Słowacja
13.	Zakład Porcelany Elektrotechnicznej ZAPEL S.A., Boguchwała (zadanie nr 1)	Dostawa izolatorów ceramicznych	Niemcy
14.	Get It Sp. z o.o.; Euroscript Polska Sp. z o.o.; Intertext – Beata Kander; Biuro Tłumaczeń Versus; Letterman Sp. z o.o.; Centrum Tłumaczeń Anna Michalska; Paweł Zimecki; Awangarda Polska Sp. z o.o.; Anna Komorowska; Biuro Tłumaczeń Epimach; Wiesław Wenta.	Usługi w zakresie tłumaczeń i/lub weryfikacji tłumaczeń na język polski	Luksemburg
15.	Telefonika Kable S.A., Myślenice (zadanie 2)	Dostawa kabla energetycznego	Grecja
16.	ZNTK S.A., Łapy	Usługi – sprzęt transportowy	Litwa
17.	Solaris Bus & Coach sp. z o.o., Bolechowo	Dostawa autobusów niskopodłogowych	Czechy
18.	Polskie Autobusy Sp. z o.o., Warszawa	Dostawa autobusów	Węgry
19.	Solaris Bus & Coach sp. z o.o., Bolechowo	Dostawa nadwozia autobusów	Czechy
20.	Solaris Bus & Coach sp. z o.o., Bolechowo	Dostawa autobusów niskopodłogowych	Dania
21.	WINUEL SA, Wrocław	Usługi wdrażania oprogramowania. Usługi instalowania urządzeń komputerowych	Słowacja
22.	Solaris Bus & Coach sp. z o.o., Bolechowo	Dostawa autobusów niskopodłogowych	Czechy
23.	CIECH, S. A., Powązkowska 46, Warszawa	Dostawa węgla sodu	Czechy
24.	Solaris Bus Coach Sp. z o.o. Środa Wielkopolska	Dostawa autobusów niskopodłogowych	Szwecja
25.	KOLTECH Sp. zo.o., Racibórz	Dostawa tokarek	Szwecja
26.	GEOFIZYKA Kraków Sp. z o.o., Kraków	Usługi opiniowania warunków petrofizycznych	Czechy
27.	WAWRZASZEK Inżynieria Samochodów Specjalnych Sp. z o.o., Bielsko-Biała	Dostawa cystern do transportu wody	Czechy
28.	Ferrum S.A., Katowice	Dostawa przewodów rurowych	Litwa
29.	Sempertrans Bełchatów S.A., Rogowice	Dostawa gumowych przenośników pasowych	Estonia
30.	Ernest & Young S.A., Warszawa	Usługi doradcze w zakresie zarządzania finansami	Węgry
31.	„Volvo Bus Corporation”, Wrocław	Dostawa autobusów	Litwa
32.	GET IT — Centrum Tłumaczeń Specjalistycznych, Warszawa (2 zadania)	Usługi w zakresie tłumaczeń pisemnych	Belgia
33.	AMG Communications, Brwinów	Usługi w zakresie tłumaczeń pisemnych	Belgia
34.	Thyssen Krupp Energolstal, Toruń	Dostawa rur	Niemcy
35.	Polatom, Otwock	Dostawa chemikaliów, produktów chemicznych i wyrobów gotowych	Litwa
36.	Solaris Bus & Coach sp. z o.o., Bolechowo	Dostawa autobusów z przyczepą	Słowacja
37.	Societe Leograf Group, Łomianki - Kielpin	Usługi drukarskie	Francja
38.	PallPoland&PBG S.A. Consortium, Warszawa (zad. 776 i 777)	Dostawa maszyn, urządzeń, sprzętu, aparatury	Łotwa
39.	Piotr Wawrzaszek – Inżynieria Samochodów Specjalnych	Dostawa wozów strażackich	Słowacja
40.	Remontowa S.A., Gdańsk	Dostawa morskich statków patrolowych	Wlk. Brytania
41.	Piotr Wawrzaszek Inżynieria Samochodów Specjalnych, Bielsko - Biała	Dostawa cystern do transportu wody	Czechy
42.	Jendroska Jerzmański, Wrocław (zad. 418180)	Usługa – sprawdzenie zgodności środków stosowanych przez Państwa Członkowskie w celu transpozycji dyrektyw z dziedziny środowiska	Belgia

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