

# **Urząd Zamówień Publicznych**

**Sprawozdanie  
o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych  
w 1998 r.**

**Warszawa, kwiecień 1999 r.**

## Streszczenie

1. W 1998 roku wydanych zostało 211 numerów Biuletynu Zamówień Publicznych, w których opublikowano 53.147 ogłoszeń, dotyczących zamówień powyżej progu 30.000 ECU.<sup>1</sup>
2. Wśród 53.147 ogłoszeń **26.825 to ogłoszenia** zapraszające do udziału w postępowaniu lub informujące o wszczęciu postępowania, z czego 25.335 (ponad 94%) stanowiły ogłoszenia o zamówieniach udzielanych w trybie przetargu nieograniczonego.
3. Na podstawie ogłoszeń o wyborze oferty można szacować, że w 1998 r. wartość przetargów nieograniczonych ogłoszonych w Biuletynie Zamówień Publicznych wyniosła ponad **17,5 mld zł**. Dla porównania w roku 1997 wartość ta kształtowała się na poziomie ok. 13,6 mld zł. W porównaniu do roku 1997 wartość zamówień publicznych ogłoszonych w Biuletynie wzrosła o 29%.
4. Średnia wartość przetargu nieograniczonego powyżej progu 30.000 ECU wynosiła ok. 0,69 mln zł.
5. **W ponad 69%** przetargów nieograniczonych ogłoszonych w 1998 roku powyżej progu 30.000 ECU zamawiający dokonywali wyboru oferty najtańszej.
6. Na podstawie ankiety UZP można stwierdzić, iż w badanej próbie dotyczącej zamówień przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego zamawiający **wydali o ponad 12% mniej niż wynikało to z sumy wartości szacunkowych udzielonych zamówień**.
7. Z ogłoszeń o wyborze oferty wynika, że w przetargach powyżej 30.000 ECU opublikowanych w Biuletynie w 1998 roku 77% środków wydano na roboty budowlane, 17% na dostawy oraz 6% na usługi.
8. Średnio w 1998 roku na jeden przetarg zakończony wyborem oferty, wpływało **4,7 oferty** (w roku 1997 – 4,16). Przy czym w odniesieniu do robót budowlanych średnia wynosiła 4,47; dla dostaw 5,32; dla usług 4,6. Większa liczba ofert wpływających na jeden przetarg oznacza wzrost konkurencji w ubieganiu się podmiotów o zamówienia publiczne.
9. W 1998 roku Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wydał **12.809 decyzji administracyjnych**.
10. Ilość odwołań wniesionych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na koniec grudnia 1998 roku wyniosła **1.195**.
11. Do końca 1998 roku Urząd Zamówień Publicznych podjął **292 postępowania kontrolne** na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o zamówieniach publicznych. Z tego w 18 przypadkach (na 180 kontroli zakończonych) sporządzono zawiadomienia o naruszeniu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych i skierowano do właściwych organów orzekających o naruszeniu dyscypliny budżetowej.

---

<sup>1</sup> Z dniem 1 stycznia 1999 r. jednostka walutowa ECU, na mocy art. 30 w zw. z art. 32 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. Prawo dewizowe (Dz. U. Nr 160, poz. 1063) zastąpiona została nową walutą EURO.

## Spis treści

I	Wprowadzenie	str. 4
II	Stan prawny	str. 5
III	Rynek zamówień publicznych w Polsce	str. 6
	1. Przetargi nieograniczone powyżej progu 30.000 ECU	str. 6
	2. Optymalizacja wyborów ekonomicznych	str. 7
	3. Informacja o rynku zamówień publicznych	str. 11
	4. Struktura instytucjonalna	str. 13
	5. Decyzje administracyjne w sprawach zamówień publicznych	str. 14
IV	Kontrola udzielania zamówień publicznych	str. 16
V	Upowszechnianie doświadczeń	str. 19
VI	Wnioski	str. 20

### Załączniki:

- Nr 1:** Odsetek liczby przetargów opublikowanych w BZP w 1998 roku w ujęciu terytorialnym
- Nr 2:** Struktura przetargów według wartości zamówienia na podstawie ogłoszeń o wyborze oferty opublikowanych w BZP w latach 1997 i 1998
- Nr 3:** Wykaz największych pod względem wartości przetargów ogłoszonych i rozstrzygniętych w BZP w 1998 roku
- Nr 4:** Liczba przetargów, w których wybrano ofertę o cenie będącej procentem ceny minimalnej na podstawie ogłoszeń o wyborze oferty opublikowanych w BZP w 1998 roku
- Nr 5:** Liczba postępowań, w których wybrano ofertę o cenie będącej procentem ceny minimalnej na podstawie ankiety UZP
- Nr 6:** Procentowy rozkład liczby złożonych ofert na podstawie ogłoszeń o wyborze oferty opublikowanych w BZP w latach 1997 i 1998
- Nr 7:** Liczba postępowań, w których odrzucono daną liczbę ofert na podstawie ankiety UZP dotyczącej negocjacji z zachowaniem konkurencji
- Nr 8:** Zależność pomiędzy czasem składania ofert a liczbą złożonych ofert na podstawie ogłoszeń o wyborze oferty opublikowanych w BZP w latach 1997 i 1998
- Nr 9:** Czas od ogłoszenia (zaproszenia do negocjacji) do zakończenia postępowania na podstawie ankiet UZP
- Nr 10:** Różnice pomiędzy maksymalną a minimalną ceną oferty dla poszczególnych rodzajów zamówień na podstawie ogłoszeń o wyborze oferty opublikowanych w BZP w 1998 roku
- Nr 11:** Porównanie liczby opublikowanych w BZP ogłoszeń w latach 1995 – 1998
- Nr 12:** Struktura ogłoszeń opublikowanych w BZP w 1998 roku
- Nr 13:** Wzrost ilości zadań realizowanych przez Urząd Zamówień Publicznych w latach 1995 – 1999

## I Wprowadzenie

Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 1998 r. obejmuje okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1998 r. (czwarty rok obowiązywania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych).

Sprawozdanie zostało przygotowane na podstawie:

- bazy danych Urzędu Zamówień Publicznych utworzonej na podstawie informacji opublikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych,
- dokumentów zgromadzonych w Urzędzie w trakcie wydawania decyzji administracyjnych w 1998 r.,
- dokumentów zgromadzonych w trakcie realizacji pozostałych zadań ustawowych w 1998 r.,
- innych dokumentów, raportów i analiz poświęconych problematyce zamówień publicznych, będących w dyspozycji Urzędu Zamówień Publicznych w 1998 r.

Ponadto Urząd przeprowadził w miesiącach listopad – grudzień 1998 r. ankietę o przebiegu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonych przez tych zamawiających, którzy na etapie przygotowania postępowania zwracali się do Prezesa Urzędu o wydanie zgody na odstąpienie od trybu przetargu nieograniczonego na rzecz negocjacji z zachowaniem konkurencji.

Badaniem zostały objęte dwie grupy respondentów:

- pierwszą stanowili ci, którzy otrzymali decyzję zatwierdzającą i przeprowadzili postępowania w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji,<sup>2</sup>
- drugą stanowili ci, którzy otrzymali decyzję odmowną i przeprowadzili postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego, publikując ogłoszenie o przetargu w Biuletynie Zamówień Publicznych.<sup>3</sup>

Zamawiający, do których skierowano ankietę wyłonieni zostali na podstawie bazy danych decyzji wydawanych przez Prezesa UZP, zweryfikowanej na podstawie bazy Biuletynu Zamówień Publicznych.

---

<sup>2</sup> Wysłano 61 ankiet (nie uzyskano odpowiedzi na 10 ankiet co stanowi 16% ogółu wysłanych).

<sup>3</sup> Wysłano 81 ankiet (nie uzyskano odpowiedzi na 5 ankiet co stanowi 6% ogółu wysłanych).

## II Stan prawny

W 1998 r. przepisy ustawy o zamówieniach publicznych nie były zmieniane.

W celu ułatwienia korzystania z przepisów Prezes Rady Ministrów ogłosił obwieszczeniem z dnia 3 lipca 1998 r. tekst jednolity ustawy o zamówieniach publicznych (Dz. Nr 119, poz. 773).

Na podstawie art. 22 ust. 9 ustawy o zamówieniach publicznych zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie określenia dokumentów, jakich zamawiający może żądać od dostawcy lub wykonawcy w celu potwierdzenia spełniania warunków, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych.

W wyniku doświadczeń z postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz postulatów przedsiębiorców ubiegających się o zamówienia, zgłaszanych do Zespołu ds. Odbiurokratyzowania Gospodarki rozporządzenie zostało zmienione.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 września 1998 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie określenia dokumentów, jakich zamawiający może żądać od dostawcy lub wykonawcy w celu potwierdzenia spełniania warunków, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych podmioty ubiegające się o otrzymanie zamówienia publicznego mogą przedstawiać dokumenty w formie oryginału lub kserokopii poświadczonej za zgodność z oryginałem przez dostawcę lub wykonawcę. Wprowadzona zmiana ułatwia firmom uczestniczenie w postępowaniach o zamówienie publiczne i obniża koszty składania ofert.

Zgodnie z delegacją ustawową na podstawie art. 86a ust. 2 zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 marca 1998 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu od odwołań wnoszonych w postępowaniu o udzielanie zamówień publicznych (Dz. U. Nr 34, poz. 189). Zgodnie z § 1 rozporządzenia wysokość wpisu została ustalona na poziomie czterokrotnej kwoty najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę, określonego przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na podstawie Kodeksu pracy, obowiązującego w dniu wniesienia odwołania. Wysokość wpisu została ustalona na poziomie umożliwiającym pokrycie kosztów obsługi administracyjno – technicznej odwołań, a także zapewniającym dostęp małym i średnim przedsiębiorcom do tego instrumentu kontroli prawidłowości udzielania zamówień.

W dniu 31 grudnia 1998 r. Urząd Zamówień Publicznych przekazał do uzgodnień międzyresortowych kompleksową nowelizację ustawy o zamówieniach publicznych, której głównymi celami są uwzględnienie doświadczeń czterech lat stosowania ustawy oraz dalsza harmonizacja prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej.

### III Rynek zamówień publicznych w Polsce

#### 1. Przetargi nieograniczone powyżej progu 30.000 ECU

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

W przedziale zamówień powyżej progu 30.000 ECU w 1998 roku opublikowano 26.825 ogłoszeń o przetargach, z czego 25.335 (ponad 94 %) stanowiły ogłoszenia o zamówieniach udzielanych w trybie przetargu nieograniczonego.

Najwięcej przetargów zostało przeprowadzonych w województwach o dużym potencjale gospodarczym i społecznym, np.: warszawskim, katowickim, krakowskim, poznańskim. Najmniej przetargów ogłoszono w województwach: jeleniogórskim, chełmskim, białkopodlaskim (**zał. nr 1**).

W 1998 roku w Biuletynie Zamówień Publicznych opublikowanych zostało 25.450 ogłoszeń o wyborze oferty. Z tego w ok. 18.900 ogłoszeniach zamawiający podawali cenę oferty wybranej, w pozostałych zaś przypadkach podawano ceny jednostkowe np. poszczególnych usług lub unieważniano przetarg.

Z analizy 18.900 ogłoszeń o wyborze oferty wynika, że średnia wartość przetargu nieograniczonego powyżej progu 30.000 ECU w 1998 roku wynosiła ok. 0,69 mln zł, przy średniej w roku 1997 ok. 0,8 mln zł.

W około 65% przypadków wartość poszczególnych zamówień publicznych nie przekraczała 400.000 zł, przy czym wskaźnik ten dla 1997 r. wynosił ok. 50% (**zał. nr 2**).

Na spadek średniej wartości kontraktu zawieranego w wyniku postępowania prowadzonego w trybie przetargowym, wpłynęły w szczególności takie czynniki jak:

- bardziej restrykcyjne – po nowelizacji z dnia 29 sierpnia 1997 r. – przepisy ustawy o zamówieniach publicznych znacznie ograniczające możliwość udzielania zamówienia publicznego w innym trybie niż przetarg nieograniczony,
- działania organów kontrolnych, które zwracają szczególną uwagę na zakupy dokonywane w innym trybie niż przetarg nieograniczony,
- wzrost zaufania zamawiających do najbardziej konkurencyjnego trybu zamówienia – przetargu nieograniczonego.

Na podstawie średniej wartości kontraktu oraz ogólnej liczby ogłoszeń o wyborze oferty można szacować, że ogólna wartość przetargów nieograniczonych powyżej progu 30.000 ECU ogłoszonych w Biuletynie w 1998 roku kształtowała się na poziomie ponad 17,5 mld zł. Dla porównania w roku 1997 wartość ta wynosiła ok. 13,6 mld zł. Głównym czynnikiem obok wpływu inflacji, który spowodował zwiększenie ogólnej wartości przetargów ogłaszanych w Biuletynie Zamówień Publicznych było ograniczenie możliwości odstępowania od trybu przetargu nieograniczonego na rzecz negocjacji z zachowaniem konkurencji.

Największym przetargiem rozstrzygniętym w 1998 r. był przetarg na dostawę wagonów dla Metra Warszawskiego, gdzie wartość oferty najkorzystniejszej wyniosła 479.194.009,00 zł (**zał. nr 3**).

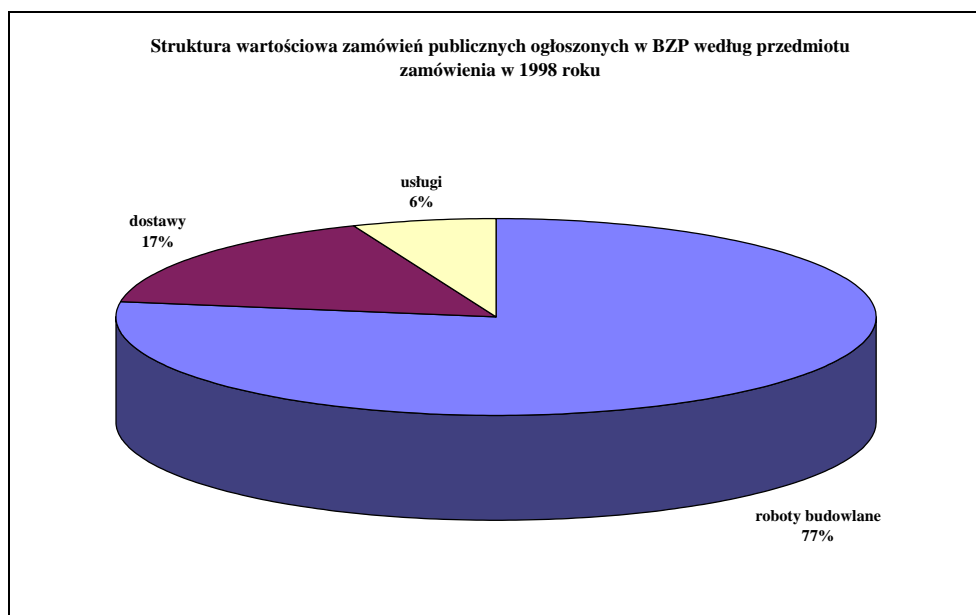
W 1998 roku ze względu na przedmiot zamówienia ok. 64% przetargów nieograniczonych ogłoszonych w Biuletynie Zamówień Publicznych dotyczyło robót budowlanych (w 1997 roku – 70%), dostawy stanowiły ok. 22% (18% w 1997), a usługi 14% (12% w 1997).

Z analizy ogłoszeń o wyborze oferty opublikowanych w Biuletynie w 1998 r. wynika, że w trybie przetargu nieograniczonego w procedurach powyżej 30.000 ECU 77% środków przeznaczono na roboty budowlane (w roku 1997 – 84%), 17% – na dostawy (1997 – 10%), a 6% – na usługi (1997 – 6%) (**Wykres nr 1**).

Pozytywnym zjawiskiem w zachowaniach zamawiających jest zwiększająca się z roku na rok skłonność do korzystania z trybów przetargowych przy zamówieniach na dostawy.

Średnia wartość przetargu nieograniczonego na roboty budowlane jest wyższa od średniej wartości przetargu na dostawy czy usługi.

Wykres 1



## 2. Optymalizacja wyborów ekonomicznych

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

Na podstawie ogółu wyborów ofert opublikowanych w Biuletynie w 1998 r., dotyczących zamówień udzielanych w trybie przetargu nieograniczonego powyżej progu 30.000 ECU można stwierdzić, że w 69% (w roku 1997 – 68%) przypadków zamawiający wybierali oferty najtańsze (**zał. nr 4**). Jednocześnie w ponad 17% (w roku 1997 – 16%) przypadków wybierano oferty, których cena była wyższa od oferty najtańszej o nie więcej niż 10%.

Natomiast na podstawie badań na wybranej próbie można stwierdzić, że w przetargach nieograniczonych przeprowadzonych po uzyskaniu decyzji negatywnej na odstąpienie od przetargu nieograniczonego na rzecz negocjacji z zachowaniem

konkurencji oferty najtańsze wybierano w 76% przetargów, a w 11% wybierano oferty w których cena była wyższa o 10% od ceny minimalnej.<sup>4</sup>

Wybieranie ofert najtańszych w przetargach w których oferenci spełnili postawione przez zamawiającego warunki w zakresie sytuacji prawnej oraz dotyczące zdolności podmiotu do wykonania zamówienia i przedmiotu zamówienia zapewnia efektywne wydatkowanie środków publicznych.

Z porównania wyników ankiety przeprowadzonej przez UZP w końcu 1998 r. do danych uzyskanych z bazy danych Biuletynu Zamówień Publicznych wynika, że Prezes Urzędu wydając decyzje administracyjne wpływa pośrednio na zmianę zachowań zamawiających, którzy częściej skłonni są wybierać oferty najtańsze.

Z danych uzyskanych na podstawie ankiety UZP wynika, że w postępowaniach przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, po wydaniu przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych decyzji administracyjnej odmawiającej zatwierdzenia trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji, zamawiający wydatkowali średnio o 12,5% środków mniej niż to wynikało z ustalonych przez nich wartości szacunkowych zamówienia.<sup>5</sup>

Natomiast w przypadku negocjacji z zachowaniem konkurencji średnio cena oferty wybranej była wyższa od ustalonej przez zamawiającego wartości szacunkowej zamówienia o ok. 0,62%.

Dane te świadczą o działaniu mechanizmów wolnej konkurencji w przypadku przetargów nieograniczonych, gdzie to oferenci decydują o cenie oferty i są bardziej skłonni do jej obniżania. Oferent w przetargu ma tylko jedną szansę przedstawienia ceny i nie może jej zmienić. Ustalenie ceny w ofercie przetargowej na zbyt wysokim poziomie może spowodować porażkę i wygraną konkurenta, ubiegającego się o to samo zamówienie.

W przypadku negocjacji to przede wszystkim od postawy zamawiającego zależy obniżenie proponowanych przez oferentów cen i najczęściej dochodzi do wydatkowania całej kwoty przeznaczonej na dane zamówienie, a wynikającej z ustalonej wartości szacunkowej. Oferenci ubiegający się o zamówienie udzielane w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji składają na początku negocjacji ofertę cenową na wyższym poziomie po to żeby dopiero w trakcie negocjacji ją obniżyć.

Z ankiety Urzędu wynika, że zamawiający osiągają zdecydowanie lepsze cenowo oferty jeżeli udzielają zamówień w trybach przetargowych niż w negocjacjach z zachowaniem konkurencji.

**Na podstawie danych z ankiety można stwierdzić, że wskutek decyzji Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, odmawiających zgody na udzielenie zamówienia w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji, zamawiający przeprowadzili przetargi nieograniczone i zaoszczędzili (tylko w badanej próbie) ponad 108 mln zł.**

<sup>4</sup> W zamówieniach udzielanych w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji po uzyskaniu zgody Prezesa Urzędu wskaźniki te wyniosły odpowiednio 70% i 18% (zał. nr 5).

<sup>5</sup> **Tablica 1. Różnice pomiędzy wartością szacunkową zamówienia a ceną oferty wybranej na podstawie ankiety UZP**

	Suma wartości szacunkowych	Suma cen ofert wybranych	Różnica	Różnica w %
Przetargi nieograniczone	864 618 299,76 zł	756 613 292,84 zł	108 005 006,92 zł	12,5%
Negocjacje z zach. konkurencji	174 903 338,91 zł	175 985 828,21 zł	-1 082 489,30 zł	-0,62%



**Okazuje się więc, że przetarg nieograniczony przynosi zamawiającemu większe korzyści (mniejsze wydatki) niż zakup w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji.**

Zamawiający dokonują wyboru oferty najkorzystniejszej na podstawie ceny oraz innych kryteriów podawanych do wiadomości oferentom.

Do najczęściej stosowanych kryteriów oceny ofert, oprócz ceny, należały: doświadczenie i przygotowanie fachowe (techniczne) oferenta (występuje w ok. 26,4% postępowań przetargowych), wiarygodność ekonomiczna oferenta (w ok. 23,3%), termin wykonania zamówienia (w ok. 17,2%), warunki gwarancji i serwisu (w ok. 12%), a także jakość wykonania zamówienia (w ok. 11,2%).

Średnio w jednym przetargu, zakończonym wyborem oferty, wpływało 4,7 oferty (w roku 1997 – 4,16; w 1996 – 3,64). W odniesieniu do robót budowlanych średnia ta wynosi 4,47 (w roku 1997 – 3,87; w 1996 – 3,13), w odniesieniu do usług – 4,6 (w roku 1997 – 3,7; w 1996 – 3,01), a w odniesieniu do dostaw 5,32 (w roku 1997 – 4,91; w 1996 – 4,78).

Z danych o wyborach ofert wynika także, że w ponad 15% przypadków dla robót budowlanych oraz w ponad 23% dla dostaw składano 7 i więcej ofert (**zał. nr 6**).

**Zwiększenie średniej liczby ofert napływających na jeden ogłoszony przetarg świadczy zarówno o zwiększonym zainteresowaniu ubieganiem się o otrzymanie zamówienia publicznego, jak i o szerokim dostępie potencjalnych oferentów do informacji na temat udzielanych zamówień publicznych. Dostęp do informacji sprzyja rozwojowi konkurencji wśród oferentów.**

W ok. 65% przetargów (64% w 1997 roku) nie odrzucono żadnej oferty. W ok. 8,6% postępowań odrzucono 3 lub więcej ofert.

W zamówieniach będących przedmiotem ankiety Urzędu udzielanych w trybach negocjacji z zachowaniem konkurencji w 83% nie odrzucono żadnej oferty (**zał. nr 7**).

Wskaźniki te mogą świadczyć o dosyć dobrym przygotowaniu merytorycznym oferentów przystępujących do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Po nowelizacji ustawy w 1997 roku, jeżeli zostanie spełniona jedna z przesłanek zawartych w art. 38 ust. 3 ustawy, zamawiający może sam wyznaczyć termin składania ofert krótszy niż określony w art. 38 ust. 2. Na podstawie wyborów ofert można stwierdzić, że w ok. 30% postępowań przetargowych zamawiający korzystali z tej możliwości.

Co charakterystyczne, skrócenie ustawowego terminu składania ofert (ok. 34% ogólnej liczby decyzji administracyjnych Prezesa), zarówno w roku 1997 jak i w 1998, nie miało większego wpływu na liczbę składanych ofert w poszczególnych postępowaniach przetargowych. Z danych o wyborach ofert wynika, że zarówno przy terminach krótszych niż ustawowe jak i dłuższych, odsetek liczby składanych ofert jest zbliżony (**zał. nr 8**).

Bardzo ważne znaczenie dla zamawiających ma długość trwania całej procedury udzielania zamówień liczona od momentu upublicznienia zaproszenia do udziału w postępowaniu do chwili zatwierdzenia protokołu przez kierownika jednostki zamawiającej. Z ankiety Urzędu wynika, że w ponad 40% ogłoszonych przetargów procedura trwała powyżej 8 tygodni, a w ponad 20% od 7 do 8 tygodni.

Czas trwania postępowania w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji liczony w ten sam sposób w ok. 80% wynosił od 2 do 6 tygodni (**zał. nr 9**).

Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego trwa dłużej niż udzielanie zamówienia w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji ale przynosi lepsze wyniki ekonomiczne.

W 1998 roku w ok. 18% przypadków przetargi zostały unieważnione.<sup>6</sup>

W ok. 63,3% przypadków przetargi unieważniono z powodu wyższej ceny oferty najkorzystniejszej od kwoty, którą zamawiający przeznaczył na finansowanie zamówienia (art. 27b ust. 1 pkt 2 ustawy o zamówieniach publicznych). Z ankiety Urzędu wynika, że wysokość środków finansowych jakie zamawiający planowali przeznaczyć na zamówienie była niedoszacowana na poziomie średnio ok. 20% ceny oferty wybranej jako najkorzystniejsza. Zamawiający jest zobowiązany do ustalenia wartości szacunkowej z należytą starannością. Należy więc uznać, że ta czynność na etapie przygotowania zamówienia nie jest wykonywana z należytą starannością.

Z kolei w ok. 28,1% przypadków przetarg unieważniono z winy zamawiającego, który nie dopełnił obowiązku zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie, określił przedmiot zamówienia w sposób niezgodny z zasadami określonymi w ustawie lub postępowanie obarczone było wadą uniemożliwiającą zawarcie ważnej umowy (art. 27b ust. 1 pkt 4). Z powodu wpłynięcia mniej niż dwóch ofert nie podlegających odrzuceniu unieważniono ok. 7,2% przetargów (art. 27b ust. 1 pkt 1), natomiast pozostałe 1,4% unieważnień dotyczyło postępowań przetargowych, w których wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania lub realizacja zamówienia nie leżała w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć (art. 27b ust. 1 pkt 3).

Przetargi były najczęściej unieważniane na skutek błędów popełnianych przez zamawiających na etapie przygotowania zamówienia, a nie braku konkurencji na rynku.

Na podstawie informacji o przetargach zakończonych opublikowaniem ogłoszenia o wyborze oferty w Biuletynie można stwierdzić, że poziom cen poszczególnych ofert był stosunkowo najbardziej wyrównany w przypadku przetargów na dostawy i roboty budowlane, a zdecydowanie duży rozrzut występował w przetargach na usługi.

W ponad 50% przypadków zamówień na roboty budowlane oraz dostawy różnica między ceną minimalną a maksymalną wahała się w granicach 30%. Co ciekawe w ok. 15% przypadków zamówień na usługi różnice sięgały 200% (**zał. nr 10**). Różnice te świadczą o konkurencji pomiędzy oferentami w zakresie proponowanych cen.

Zgodnie z przepisami ustawy, zamawiający w przetargach są zobowiązani żądać wadium w wysokości 1% – 5% szacunkowej wartości zamówienia. Stosunek wadium do ceny oferty wybranej<sup>7</sup> dla robót budowlanych wynosił 3,10%, dla dostaw

---

<sup>6</sup> Dane o unieważnieniu postępowania Urząd Zamówień Publicznych uzyskał pierwszy raz w 1998 r. po wprowadzeniu w końcu 1997 r. nowych wzorów formularzy ogłoszeń publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych.

<sup>7</sup> Urząd Zamówień Publicznych nie dysponuje informacjami o wartościach szacunkowych zamówień publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych.

3,47%, dla usług 3,14%. Średni poziom relacji wadium do ceny najkorzystniejszej oferty kształtował się na poziomie 3,17% (**Tablica 2**).

**Tablica 2. Średni poziom relacji wadium do ceny najkorzystniejszej oferty**

Rok 1997		Rok 1998	
rodzaj	wadium / cena oferty	rodzaj	wadium / cena oferty
budowlane	2,73%	budowlane	3,10%
dostawy	3,25%	dostawy	3,47%
usługi	2,83%	usługi	3,14%
<b>ogółem</b>	<b>2,81%</b>	<b>ogółem</b>	<b>3,17%</b>

W ponad 80% przypadków przetargów zakończonych wyborem oferty wadium mieściło się w przedziale 1% – 5% ceny oferty najkorzystniejszej. W około 15% przypadków wartość wadium przekraczała górną granicę 5% ceny oferty najkorzystniejszej, natomiast w ok. 4% przypadków wartość ta kształtowała się poniżej 1% ceny oferty wybranej.

Na podstawie relacji wadium do cen ofert najkorzystniejszych można stwierdzić, że w 15% przypadków zamawiający uzyskiwali ceny ofert najkorzystniejszych niższe od szacowanych (oszczędzali środki publiczne), a tylko w 4% wyższe.

Ogólnie można stwierdzić, że zamawiający stosowali się do wymogu ustalania wadium w granicach 1% – 5% wartości szacunkowej zamówienia.

### **3. Informacja o rynku zamówień publicznych**

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

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

W Biuletynie zamieszczane są:

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

Biuletyn w 1998 r. drukowany był średnio w nakładzie ok. 10.000 egzemplarzy, przekraczając w trzecim kwartale 11.000. Na koniec ubiegłego roku zarejestrowanych było prawie 9.200 prenumeratorów. Cena rocznej prenumeraty w 1998 r. nie zwiększyła się w stosunku do 1997 r. – wynosiła 600 zł, co przy zwiększonej objętości poszczególnych numerów w 1998 r. spowodowało, że cena jednej strony Biuletynu w sprzedaży detalicznej w 1998 r. wyniosła 0,07 zł, przy cenie jednej strony w 1997 r. 0,09 zł.

Zamawiający nie płać za publikowanie ogłoszeń w Biuletynie.

W 1998 roku ukazało się 211 numerów Biuletynu Zamówień Publicznych, w których opublikowanych zostało 53.147 ogłoszeń.

Graficzne przedstawienie narastającej liczby publikowanych ogłoszeń w poszczególnych latach przedstawia (**zał. nr 11**) natomiast liczbę ogłoszeń w poszczególnych miesiącach 1998 roku w rozbiu na rodzaje i tryby przedstawia (**zał. nr 12**).

Podkreślenia wymaga fakt, iż mimo ciągłego wzrostu liczby ogłoszeń publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych Urząd zachowywał 10 – dniowy, przewidziany w ustawie termin publikacji.

Na początku listopada 1997 r. roku uruchomiono, wyłącznie dla potrzeb Urzędu, serwer internetowy o adresie **www.uzp.gov.pl**, zlokalizowany w siedzibie UZP.<sup>8</sup>

Serwis proponowany przez serwer Urzędu został zaprojektowany z myślą o wszystkich użytkownikach. Możliwe jest szybkie przesyłanie danych, co nie czyni pracy uciążliwą nawet dla użytkowników korzystających z powolnego połączenia poprzez łącza telefoniczne. Wszelkie dane oferowane w omawianym serwisie są aktualizowane na bieżąco, tak że stanowi on szybkie, a przede wszystkim bezpłatne źródło aktualnych informacji.

W serwisie Urzędu Zamówień Publicznych znajdują się:

- Biuletyny Zamówień Publicznych – zarówno aktualne jak i z lat ubiegłych (są one dostępne całkowicie bezpłatnie),
- akty prawne związane z zamówieniami publicznymi (zarówno polskie jak i zagraniczne),
- bibliografia wydawnictw dotyczących tematyki zamówień publicznych;
- lista arbitrow,
- informacje związane z systemem zamówień publicznych,
- lista innych adresów internetowych poświęconych zamówieniom publicznym.

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

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

O ile w pierwszym miesiącu działania serwis cieszył się niewielkim zainteresowaniem – powodem był brak przede wszystkim szerokiej informacji – o tyle w styczniu 1998 r. liczba zapytań wynosiła 108.477 (średnio 3.499 zapytań dziennie), w czerwcu wyniosła 365.661 (średnio 12.188 zapytań dziennie) a w grudniu 1998 roku 548.568 (średnio 17.695 zapytań dziennie).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Od 1995 r. Biuletyn Zamówień Publicznych był dostępny na stronach internetowych Urzędu Rady Ministrów.

<sup>9</sup> Dane obejmują zarówno zapytania dotyczące stron www jak i ftp.

Największym zainteresowaniem cieszyły się strony związane z wydawanymi Biuletynami, na których korzystający mogli szybko przeglądać ostatnie ogłoszenia. Często były tutaj przypadki kopiowania całych numerów poszczególnych biuletynów. Dalej przeglądano bazę firm, które wygrały postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Dużym zainteresowaniem cieszyły się także strony, na których umieszczono akty prawne związane ze sferą zamówień publicznych, listę arbitrów czy wreszcie spis literatury poświęconej tematyce zamówień publicznych.

#### **4. Struktura instytucjonalna**

Urząd Zamówień Publicznych został utworzony w celu zapewnienia właściwej organizacji procesu udzielania zamówień publicznych.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych jako centralny organ administracji państwowej realizował zadania o charakterze prawnym i organizacyjnym.

Do pierwszej grupy zadań należało przede wszystkim:

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

Do drugiej grupy należało:

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

Skalę wzrastającego obciążenia Urzędu Zamówień Publicznych obrazują np. dane:

- liczba wydanych decyzji administracyjnych wzrosła z 2.800 w 1995 r. do 7.100 w roku 1996 oraz do ponad 8.700 w roku 1997 i do 12.809 w 1998 roku,
- liczba wpływających odwołań – z 348 w 1995 r. poprzez 837 w roku 1996 do 1.005 w 1997 r. oraz do 1.195 w 1998 r.,
- liczba opublikowanych ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych – z 11.958 w 1995 r. poprzez 34.136 w 1996 r. i 44.657 w 1997 r. do 53.147 w 1998 roku,

- ogólna liczba wpływających pism wzrosła z 45.856 w roku 1996 do 56.774 w roku 1997 i 76.229 w 1998 r.

Na wzrost liczby spraw w 1998 r., w porównaniu do 1997 roku (**zał. nr 13**), wpłynęła głównie zmiana przepisów w wyniku nowelizacji z dnia 29 sierpnia polegająca na:

- rozszerzeniu nowelizacją zakresu uprawnień Prezesa UZP do wydawania decyzji w sprawie udzielenia zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki już przy zamówieniach przekraczających wartość 20.000 ECU,
- rozszerzeniu liczby podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych,
- ograniczeniu przesłanek do stosowania trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji.

## **5. Decyzje administracyjne w sprawach zamówień publicznych**

W 1998 roku Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wydał 12.809 decyzji administracyjnych. W ok. 20,1% przypadków były to decyzje negatywne.

Najwięcej decyzji dotyczyło wniosków o zatwierdzenie trybu innego niż przetarg nieograniczony. W tej sprawie wydano 5.817 decyzji (45,4%), z czego 78,6% pozytywnych.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych w 81,7% przypadków wydał zgodę na zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki. Decyzje te dotyczyły przede wszystkim przypadków gdy na rynku był tylko jeden dostawca lub wykonawca, co ma miejsce na przykład przy zamówieniach na dostawy mediów (woda, prąd, gaz, łączność telefoniczna, usługi pocztowe itp.). W przypadkach kiedy Prezes Urzędu miał wątpliwości, przed wydaniem decyzji administracyjnej – zgodnie z zaleceniem NIK zwracał się o opinię do właściwego resortu.

Tak znaczny wzrost decyzji (w 1997 – jedynie 56,5%) dotyczących trybu zamówienia z wolnej ręki spowodowany jest obowiązkiem uzyskania zgody Prezesa UZP na zastosowanie tego trybu już przy wartości zamówienia przekraczającej 20.000 ECU (przed nowelizacją ustawy dotyczyło zamówień przekraczających 200.000 ECU).

Na drugim miejscu znajdowały się decyzje związane ze skróceniem w przetargach ustawowego terminu składania ofert.

Po nowelizacji termin na składanie ofert pozostał bez zmian (art. 38 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych), wprowadzono natomiast przesłanki, w oparciu o które zamawiający może samodzielnie wyznaczyć termin składania ofert krótszy niż określony w ust. 2. Jeżeli więc:

- wyznaczenie terminu, o którym mowa w ust. 2, uniemożliwiłoby udzielenie i wykonanie zamówienia w danym roku budżetowym,
- wyznaczenie terminu, o którym mowa w ust. 2, mogło spowodować powstanie szkody w znacznych rozmiarach,
- uprzednio przeprowadzone postępowanie przetargowe w tej samej sprawie nie doprowadziło do zawarcia umowy,
- przedmiotem zamówienia są dostawy, usługi lub roboty budowlane powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych,

to zamawiający może sam wyznaczyć termin składania ofert, jednakże nie krótszy niż 3 tygodnie. Jeżeli natomiast wartość zamówienia publicznego przekracza równowartość 50.000 ECU, skrócenie terminu możliwe jest w wyżej wymienionych okolicznościach za wcześniejszą zgodą Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

W 1998 roku 4.358 (34%) decyzji Prezesa dotyczyło właśnie skrócenia terminu składania ofert. W 76,3% przypadków były to decyzje pozytywne. Jeżeli chodzi o rodzaj zamówienia, to w 75,1% przypadkach decyzje pozytywne dotyczyły zamówień na roboty budowlane, 16,1% – na dostawy, natomiast 8,8% – na usługi.

Jednym z zadań stawianych przed ustawą o zamówieniach publicznych było zapewnienie konkurencji, przy zachowaniu niezbędnej ochrony podmiotom krajowym poprzez system preferencji krajowych. Stosowanie preferencji krajowych jest obowiązkowe.

W 1998 roku wydanych zostało 279 (2,2% ogółu decyzji administracyjnych wydanych przez Prezesa) decyzji dotyczących wniosków o odstąpienie od obowiązku stosowania preferencji krajowych.<sup>10</sup> W ok. 81,4% przypadków Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wydał zgodę na udzielenie zamówienia publicznego bez zastosowania preferencji krajowych.

Natomiast 5 decyzji (0,04% ogółu wydanych decyzji przez Prezesa UZP) dotyczyło realizacji zamówień publicznych przy wyłącznym udziale podmiotów i wykorzystaniu surowców i produktów krajowych. Wszystkie decyzje były pozytywne.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, poprzez wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących odstąpienia – na wniosek zamawiającego – od obowiązku wnoszenia wadium, ma wpływ na kształtowanie się poziomu kosztów prowadzenia postępowania. W 1998 roku decyzji takich Prezes wydał 226 (1,8%), z czego 90,3% było pozytywnych. Jeżeli chodzi o rodzaj zamówienia to w 66% przypadków decyzje pozytywne dotyczyły zamówień na dostawy, 30% – na usługi, natomiast jedynie 4% – na roboty budowlane.

Charakterystycznym jest wzrost umorzeń postępowań. O ile w roku 1997 r. odsetek tych decyzji wynosił zaledwie 2,6% to w 1998 roku już 9,4%.

Na wzrost liczby decyzji umarzających postępowanie wpływa przede wszystkim występowanie zamawiających do Prezesa UZP w sprawach:

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

a także w przypadku gdy podmiot występujący o decyzję nie podlega ustawie o zamówieniach publicznych oraz gdy nie ma przyznanych środków na realizację planowanego zamówienia.

W 1998 roku średni czas oczekiwania na wydanie decyzji wahał się od 10 do 20 dni. Z tym, że w okresie lipiec – wrzesień wahał się w granicach od 5 do 8 dni.

---

<sup>10</sup> W porównaniu do liczby ogłoszonych w BZP w 1998 roku przetargów nieograniczonych (25.335) stanowi to jedynie ok. 1,1%.

## IV Kontrola udzielania zamówień publicznych

Ustawa o zamówieniach publicznych rozszerzyła istniejący system kontroli gospodarowania środkami publicznymi. Kontrolę udzielania zamówień publicznych, równoległe z kontrolą gospodarki finansowej prowadzą: Najwyższa Izba Kontroli i Regionalne Izby Obrachunkowe. Kontrolą objęte są podmioty udzielające zamówień publicznych określone w art. 4 ustawy jako zamawiający.

Przed nowelizacją z dnia 29 sierpnia 1997 r. naruszeniem dyscypliny budżetowej było naruszenie ustawy o zamówieniach publicznych tylko w zakresie zasad, formy i trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych.

Od dnia 9 listopada 1997 r. tj. od wejścia w życie nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych naruszeniem dyscypliny budżetowej było naruszenie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych .

Na podstawie dokumentu opublikowanego w maju 1998 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli „*Udzielanie zamówień publicznych przez największe miasta i ich jednostki organizacyjne*” można wskazać krytyczne punkty w praktyce udzielania zamówień publicznych.

Kontrola została przeprowadzona w 10 największych (pod względem liczby ludności) miastach, tj. w: Warszawie, Łodzi, Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu, Gdańsku, Szczecinie, Bydgoszczy, Lublinie i Katowicach oraz w czterech jednostkach organizacyjnych każdego z tych miast (w Poznaniu w pięciu).

W toku kontroli NIK stwierdziła przypadki naruszenia przepisów ustawy o zamówieniach publicznych we wszystkich kontrolowanych miastach i jednostkach komunalnych.

Najwięcej zastrzeżeń budził sposób prowadzenia dokumentacji udzielonych zamówień publicznych. Najczęściej nie zawierała ona uzasadnienia zastosowania innego trybu niż przetarg nieograniczony.

Kontrola wykazała liczne przypadki udzielania zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki w sytuacji gdy – w ocenie NIK – nie zachodziła żadna okoliczność umożliwiająca jego wybór.

Stwierdzono przypadki podziału zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania procedur określonych w ustawie.

Naruszano także art. 15 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych poprzez udzielanie zamówień publicznych o wartości powyżej 200.000 ECU w innym trybie niż przetarg nieograniczony bez wymaganej zgody Prezesa UZP.

Według NIK skrócenie terminu składania ofert nie miało istotnego znaczenia dla sprawności przebiegu procesu inwestycyjnego, w znacznym stopniu natomiast ograniczało możliwość konkurencji.

Jeżeli chodzi o specyfikację istotnych warunków zamówienia, to w urzędach miast często powtarzającą się nieprawidłowością było niedopełnienie obowiązku posiadania przez zamawiających kosztorysu inwestorskiego w odniesieniu do robót budowlanych.

Natomiast w jednostkach komunalnych w specyfikacji pomijano takie elementy jak opis sposobu obliczania ceny czy pouczenie o środkach odwoławczych przysługujących oferentowi.

W odniesieniu do jednostek służby zdrowia NIK w dokumencie „*Informacja o wynikach kontroli nabywania aparatury i sprzętu medycznego przez publiczne*



*zakłady opieki zdrowotnej*”, opublikowanym w październiku 1998 r. stwierdził naruszenia w stosowaniu ustawy o zamówieniach publicznych w co drugim kontrolowanym zakładzie opieki zdrowotnej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły naruszenia części przepisów lub całkowitego braku stosowania ustawy o zamówieniach publicznych przy dokonywaniu zakupów.

Niezależnie od kontroli legalności udzielania zamówień publicznych przez NIK i RIO ustawa o zamówieniach publicznych wprowadziła możliwość weryfikacji przez oferentów działań zamawiającego jak również możliwość wykonywania czynności kontrolnych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

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

Postępowanie protestacyjne i odwoławcze prowadzi się jedynie wtedy gdy wartość zamówienia ustalona przez zamawiającego przewyższa próg 30.000 ECU.

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

W 1998 roku do Prezesa UZP wniesiono 1.195 odwołań. Oznacza to dalszy wzrost odwołań wnoszonych w postępowaniach o zamówienie publiczne w stosunku do lat ubiegłych. W 1995 roku do Prezesa UZP wniesiono 348 odwołań, w 1996 r. – 837, a w 1997 r. – 1.005.

Do Urzędu Zamówień Publicznych w 1998 roku wpływało dziennie od 4 do 8 odwołań. Zdarzały się także dni gdzie liczba ta przekraczała 10 odwołań dziennie.

W 1998 roku przepisami rozporządzenia Rady Ministrów 10 marca 1998 r. został wprowadzony po raz pierwszy obowiązek uiszczenia wpisu przez wnoszącego odwołanie dostawcę lub wykonawcę.

Z 1.195 odwołań, które wniesiono w 1998 roku do Prezesa UZP, 125 odwołań zostało wycofanych przed rozprawą.

Z 991 odwołań rozpatrzonych w 635 przypadkach odwołanie oddalono, a w 356 przypadkach – uwzględniono. Pozostałe 79 odwołań, w związku z brakiem wpisu, pozostawiono bez rozpoznania.

Pomimo dość znacznego spiętrzenia wniosków odwoławczych w 1998 roku średni czas oczekiwania na rozprawę nie przekroczył 13 dni, przy ustawowym – 14 dniowym terminie.

Oferenci w sprawach prowadzonych przed Zespołem Arbitrów najczęściej zarzucali zamawiającym dokonywanie oceny ofert niezgodnie z kryteriami określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Błędy zarzucane zamawiającym dotyczyły także naruszenia ustawy poprzez dowolne odrzucenie oferty.

Niezależnie od instrumentu kontroli przysługującego dostawcom lub wykonawcom poprzez wnoszenie protestów i odwołań w postępowaniu o zamówienie publiczne również Prezes Urzędu Zamówień Publicznych – na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy – jest uprawniony do żądania informacji o przebiegu procesu udzielania zamówień publicznych oraz udostępniania dokumentacji dotyczącej

zamówienia publicznego i w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy może zawiadomić właściwy organ orzekający o naruszeniu dyscypliny budżetowej.

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

W 1998 roku podjęto 292 postępowania kontrolne, z tego w 18 przypadkach (na 180 kontroli zakończonych) sporządzono zawiadomienia w trybie art. 9 ust. 2 pkt 3 o naruszeniu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych i skierowano do właściwych organów orzekających o naruszeniu dyscypliny budżetowej.

Po sprawdzeniu przez Urząd dokumentów postępowań, nieprawidłowości zostały stwierdzone w 10% skontrolowanych przypadków (18 / 180).<sup>11</sup>

Stwierdzone naruszenia przepisów ustawy o zamówieniach publicznych dotyczyły przede wszystkim dokonywania wyboru najkorzystniejszej oferty z naruszeniem przepisu art. 48 ust. 1 ustawy poprzez stosowanie zasad i kryteriów innych lub dodatkowych aniżeli zostało to określone w zaproszeniu do udziału w postępowaniu albo specyfikacji istotnych warunków zamówienia, co skutkowało z kolei wyborem nie najkorzystniejszej oferty w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy i w konsekwencji naruszeniem art. 49 ustawy.

W postępowaniach tych naruszano również zasady równego traktowania wszystkich podmiotów ubiegających się o zamówienie publiczne i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji wyrażone w art. 16 ustawy, w szczególności na etapie oceny ofert pod względem formalnym, dopuszczając do oceny merytorycznej oferty, które nie spełniały wymagań wynikających z ustawy lub /i wymagań określonych przez zamawiających w dokumentacji postępowania. Naruszenie tych zasad następowało także na etapie merytorycznej oceny ofert poprzez dokonywanie oceny niezgodnie z zasadami i kryteriami określonymi w warunkach postępowania.

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

W dwóch przypadkach stwierdzono rażąco wysoką rozbieżność pomiędzy wartością szacunkową przedmiotu zamówienia ustaloną przez Zamawiającego a cenami ofert złożonych w tych postępowaniach, co w ocenie Prezesa Urzędu – uzasadniało postawienie zarzutu naruszenia przepisu art. 3 ust. 2 ustawy, który zakazuje zaniżania wartości przedmiotu zamówienia, w celu uniknięcia stosowania procedur udzielania zamówień publicznych określonych ustawą.

W 12 przypadkach Prezes Urzędu uzyskał informację o rozpatrzeniu zawiadomienia skierowanego do właściwej komisji orzekającej. W 11 omawianych przypadkach zostały wydane orzeczenia, a w 1 przypadku rzecznik dyscypliny budżetowej wszczął postępowanie wyjaśniające, w związku z rozszerzeniem postępowania dodatkowo na inne osoby, które wykonywały czynności w związku z zamówieniem publicznym.

Komisje orzekające, rozpatrując zarzuty wskazane w zawiadomieniach w 5 przypadkach wymierzyły winnym naruszenia przepisów ustawy stosowne kary (w 3 przypadkach – karę upomnienia; w 1 przypadku – karę nagany; w 1 przypadku –

---

<sup>11</sup> Kontrola polegała jedynie na sprawdzeniu dokumentów nadesłanych przez zamawiających. Urząd nie obciążał kogokolwiek zarzutem czy podejrzeniem o korupcję ponieważ praktycznie nie istnieje ona w świecie dokumentów.

karę pieniężną), w 1 przypadku uznając obwinionego winnym naruszenia przepisów ustawy odstąpiono od wymierzenia kary, a w 2 przypadkach organ orzekający umorzył postępowanie.

W 3 przypadkach komisja orzekająca uznała brak winy osób wskazanych w zawiadomieniu. Wymaga zauważenia, iż w tych 3 przypadkach wskazane zarzuty dotyczyły naruszenia przepisów ustawy w zakresie zasad i trybu udzielania zamówienia, co potwierdzały załączone do zawiadomienia dokumenty. Wobec powyższego – w ocenie Prezesa UZP – uzasadnione było wniesienie odwołań od wydanych w tych sprawach orzeczeń w I instancji. Jednakże z przedstawionych informacji nie wynika, aby we wskazanych przypadkach rzecznicy dyscypliny budżetowej korzystali z przysługującego im prawa do wnoszenia odwołań.

## **V Upowszechnianie doświadczeń**

Bardzo istotne znaczenie dla funkcjonowania systemu zamówień publicznych ma upowszechnianie doświadczeń, dotyczących udzielania zamówień.

W 1998 r. upowszechnianie informacji realizowane było z zastosowaniem form: przekazu elektronicznego oraz tradycyjnego w formie publikacji broszur, książek.

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

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

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

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

Ponadto w 1998 r. wydane zostały następujące pozycje książkowe:

- „Zielona Księga. Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej”,
- „Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Procedury odwoławcze w świetle dyrektyw.”,
- „Orzecznictwo Zespołu Arbitrów. Przegląd wydanych wyroków w okresie styczeń – lipiec 1998 r.”.

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

## **VI Wnioski**

Po czterech latach obowiązywania ustawy o zamówieniach publicznych, mając na względzie doświadczenia 1998 r. należy:

- utrzymać restrykcyjny charakter przepisów w zakresie odstępowania od trybu przetargu nieograniczonego na rzecz innych procedur, ponieważ większa konkurencja między firmami ubiegającymi się o zamówienia publiczne sprzyja optymalizacji wyborów ekonomicznych dokonywanych przez zamawiających,
- odstąpić od wydawania decyzji przez Prezesa UZP w sprawie skracania terminów składania ofert w przetargach, co odbiurokratyzuje postępowanie,
- wzmocnić działalność kontrolną Urzędu na podstawie uprawnienia Prezesa UZP, wynikającego z art. 9 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o zamówieniach publicznych poprzez zmianę przepisów i zmiany organizacyjne zwiększające obsadę etatową departamentu zajmującego się kontrolą,
- rozszerzyć zakres działalności informacyjnej o upowszechnianie doświadczeń, w szczególności dotyczących etapu przygotowania się zamawiającego do udzielenia zamówienia publicznego,

Przeprowadzenie kompleksowej nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych – projekt nowelizacji został skierowany do uzgodnień międzyresortowych dnia 31 grudnia 1998 r. – powinno zapewnić realizację ww. wniosków.

