

# Ewa Prałat

---

## Katalogi elektroniczne w zamówieniach publicznych

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 117, 593-601

---

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*EWA PRAŁAT*

Politechnika Wroclawska<sup>1</sup>

## KATALOGI ELEKTRONICZNE W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH

### Streszczenie

Artykuł dotyczy tematyki wykorzystania katalogów elektronicznych w zamówieniach publicznych. Zaprezentowano w nim wynikające z dyrektyw unijnych regulacje związane z zamówieniami publicznymi oraz prawne ramy stosowania katalogów elektronicznych. Przeanalizowano także wykorzystanie tych rozwiązań w krajach członkowskich unii. W odniesieniu do Polski przedstawiono funkcjonalność nowo uruchomionej Elektronicznej Platformy Katalogów Produktów – eKatalogi oraz korzyści, jakie może ona przynieść zarówno zamawiającym, jak i firmom oferującym produkty i usługi.

**Słowa kluczowe:** zamówienie publiczne, platforma elektroniczna, katalog elektroniczny.

### Wprowadzenie

System zamówień publicznych to zbiór regulacji określający sposób prowadzenia zakupów realizowanych ze środków publicznych. System ten został opracowany, aby zagwarantować optymalizację wydatków publicznych oraz jednakowy dostęp do zamówień publicznych zainteresowanym przedsiębiorcom.

W krajach członkowskich Unii Europejskiej podstawę prawną funkcjonowania systemu zamówień publicznych stanowią rozwiązania przyjęte na poziomie wspólnoty. Przewidziano w nich stosowanie wielu rozwiązań elektronicznych, które mają usprawnić proces zaopatrywania instytucji publicznych.

Jednym z takich narzędzi są elektroniczne katalogi, które służyć mają wprowadzeniu jednolitych zasad prezentacji towarów i usług oferowanych przez potencjalnych dostawców instytucjom zamawiającym. Celem artykułu jest przedstawie-

---

<sup>1</sup> Wydział Informatyki i Zarządzania.

nie regulacji unijnych dotyczących katalogów elektronicznych oraz stanu ich wykorzystania w krajach członkowskich i w Polsce, a także wskazanie wymiernych korzyści, jakie obydwu stronom może przynieść zastosowanie tego rozwiązania.

## 1. Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej

Podstawę prawną funkcjonowania systemu zamówień publicznych w krajach członkowskich stanowią rozwiązania przyjęte na poziomie unijnym, które przenieszone są przez poszczególne państwa stopniowo na grunt krajowy. Do najważniejszych aktów prawnych w tym zakresie należy obecnie dyrektywa 2014/24/WE w sprawie zamówień publicznych, która uchyliła wcześniejsze zapisy dyrektywy z 2004 roku. Podmiotami, których dotyczą przepisy unijne, są instytucje zamawiające, wśród których wyróżnić można między innymi: organy władzy publicznej, uczelnie publiczne, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Są one zobowiązane do przestrzegania zapisów dyrektyw, jeśli szacunkowa wartość składanego zamówienia bez uwzględnienia podatku VAT wynosi przynajmniej tyle, ile tak zwane progi unijne. Wysokość progów jest jednakowa dla wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej i zależy od rodzaju instytucji zamawiającej oraz rynku, na którym składane jest zamówienie. Dla zamówień publicznych poniżej tych progów zastosowanie mają uregulowania krajowe (w przypadku Polski jest to ustawa Prawo zamówień publicznych). Wartość zamówień publicznych w 2011 roku w Unii Europejskiej stanowiła około 19% unijnego PKB i była bardzo zróżnicowana w poszczególnych krajach członkowskich (od niespełna 9% w Grecji do 29,5% w Holandii) (European Commission 2011).

## 2. Katalogi elektroniczne

Katalogi elektroniczne są jednym z elektronicznych rozwiązań przewidzianych przez dyrektywy unijne do wykorzystania w trakcie udzielania zamówień publicznych. Wśród innych rozwiązań elektronicznych możliwych do zastosowania w tym procesie można wymienić elektroniczne środki komunikacji, aukcje elektroniczne czy dynamiczny system zakupów. Ułatwiają i przyspieszają one przepływ informacji pomiędzy instytucją zamawiającą a oferentem, a także dokonywanie zakupów (Pralat 2014).

### Prawne ramy stosowania katalogów elektronicznych

Katalogi elektroniczne zostały zdefiniowane przez dyrektywy 2004/18/WE oraz 2004/17/WE jako narzędzie ułatwiające przeprowadzenie zamówień publicz-

nych, a w szczególności uczestnictwo w zamówieniach w ramach umowy ramowej<sup>2</sup> lub dynamicznego systemu zakupów<sup>3</sup>. Z kolei dyrektywa 2014/24/WE uszczegóławia, że: „Katalogi te stanowią format prezentacji i organizacji informacji w sposób wspólny dla wszystkich uczestniczących oferentów i nadają się do przetwarzania elektronicznego” (Dyrektywa 2014/24/UE). Są one bazami danych produktów lub usług oferowanych przez wykonawców, które tworzone są na potrzeby udziału w danym postępowaniu o udzielenie zamówienia zgodnie ze zdefiniowanymi przez instytucję zamawiającą specyfikacjami technicznymi i formatem. Ofertom tym mogą towarzyszyć dokumenty uzupełniające.

W dyrektywie 2014/24/WE zwrócono także uwagę na kwestię zróżnicowanych formatów technicznych lub standardów, które mogą być przeszkodą dla interoperacyjności, zarówno w ramach danego państwa członkowskiego, jak i pomiędzy państwami Unii. Brak standaryzacji może zmuszać dostawców do pracochłonnego dostosowywania sposobu prezentacji swych ofert do zróżnicowanych wymagań stawianych przez poszczególne instytucje zamawiające.

W dyrektywie podkreślono także, że instytucje zamawiające powinny mieć możliwość wymagania katalogów elektronicznych we wszystkich procedurach, w których wskazano stosowanie elektronicznych środków komunikacji. Zaakcentowano również obowiązek dostawcy polegający na konieczności dostosowywania zawartości katalogu elektronicznego do wymogów konkretnego postępowania (chodzi o przedstawienie jedynie tych produktów i usług, których dotyczy postępowanie).

Dyrektywa 2014/24/WE podkreśla także, że chociaż wykorzystywanie katalogów elektronicznych ma charakter fakultatywny, to państwa członkowskie mogą wprowadzić obowiązek ich stosowania w związku z określonymi rodzajami zamówień. Dotyczy to na przykład zamówień składanych przez określone typy instytucji lub zamówień dotyczących konkretnych grup produktów czy usług.

### **Wykorzystanie katalogów elektronicznych w krajach Unii Europejskiej**

W poszczególnych krajach członkowskich istnieją platformy umożliwiające dokonywanie zakupów przez instytucje publiczne. Wśród funkcjonalności oferowanych przez część tych portali są katalogi elektroniczne, ale nie są one tak powszechne jak na przykład możliwość organizowania aukcji elektronicznych. Kata-

---

<sup>2</sup> Umowa ramowa – umowa zawarta między zamawiającym a jednym lub większą liczbą wykonawców. Jej celem jest ustalenie warunków, jakie mogą zostać udzielone w danym okresie (w szczególności cen i przewidywanych ilości). Wartością umowy ramowej jest sumaryczna wartość zamówień, które zamawiający planuje udzielić w czasie jej trwania.

<sup>3</sup> Dynamiczny system zakupów – w pełni elektroniczny proces dokonywania bieżących zakupów, ograniczony w czasie do czterech lat i dostępny dla wykonawcy, który spełnia kryteria kwalifikacji i złożył ofertę orientacyjną.

logi elektroniczne wykorzystywane są między innymi we Włoszech, w Belgii, Danii, Finlandii, Portugalii i na Litwie (Urząd Zamówień Publicznych 2014b).

Jedną z pierwszych publicznych platform zakupowych był udostępniony w 2002 roku duński portal DOIP. Wśród jego obecnych funkcjonalności są elektroniczne katalogi, a stosowanie portalu jest wskazane (lecz nie obowiązkowe) dla wszystkich jednostek administracji (Manoharan, Holzer 2012).

We Włoszech od 2003 roku istnieje Elektroniczny Rynek Administracji Publicznej (MEPA). Jest to platforma, na której zarejestrowani dostawcy prezentują swoje towary i usługi w postaci ustandaryzowanych opisów zamieszczonych w elektronicznych katalogach. Nabywcami są między innymi jednostki administracji centralnej, która od połowy 2007 roku ma obowiązek korzystania z MEPA przy zakupach o wartości poniżej określonej kwoty. Zamawiający mogą, korzystając ze standardowej procedury, dokonywać zakupów albo kierować do dostawców zapytania ofertowe dotyczące przedstawienia przez nich nowych ofert, które będą uwzględniały dodatkowe wymagania (Manoharan, Holzer 2012). Inną lokalną włoską platformą oferującą dostęp do katalogów elektronicznych jest Intercent ER działająca w regionie Emilia-Romania. Prezentowane tam oferty stanowią punkt odniesienia dla 90% lokalnych instytucji zamawiających (Sigma 2011).

Warto też wspomnieć o projekcie PEPPOL (The Pan-European Public Procurement Online), który realizowany był w latach 2008–2012. Jego celem było ułatwienie obsługi zakupów publicznych w krajach członkowskich Unii Europejskiej poprzez opracowanie standardów, dzięki którym każde przedsiębiorstwo (w szczególności małe i średnie firmy) zaopatrujące dowolną instytucję rządową mogłoby w czasie całego procesu zaopatrzeniowego korzystać wyłącznie z rozwiązań elektronicznych. Jednym z udostępnianych rozwiązań były właśnie katalogi elektroniczne. Do końca 2014 roku w 17 krajach członkowskich powstało 86 punktów umożliwiających korzystanie z PEPPOL. Projekt zakończył się sukcesem, a działania, których dotyczył, są kontynuowane przez powołane do życia we wrześniu 2012 roku stowarzyszenie OpenPEPPOL (PEPPOL 2014).

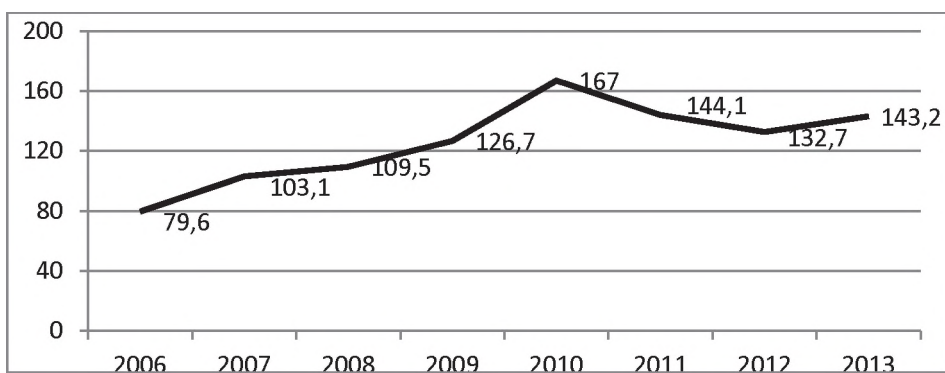
### 3. Katalogi elektroniczne w Polsce

#### Zamówienia publiczne w Polsce

W Polsce w 2013 roku udzielono nieco ponad 210 tys. zamówień publicznych, a ich łączna kwota wyniosła 143,2 mld PLN. Wartość ta była co prawda wyższa niż w roku poprzednim, ale równocześnie o około 15% niższa od tej osiągniętej w rekordowym jak do tej pory roku 2010 (Urząd Zamówień Publicznych 2014a). Na rysunku 1 przedstawiono wartość zamówień publicznych udzielonych w latach 2006–2013. Dzięki wprowadzeniu w 2013 roku przez Urząd Zamówień Publicznych wymogu przedstawienia przez zamawiających w corocznych sprawozdaniach

informacji o kwotach wydanych z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych można określić skalę tych działań. W 2013 roku łączna kwota zamówień podprogowych wyniosła 23,84 mld PLN, co stanowiło niemal 17% wartości zamówień udzielonych z zastosowaniem ustawy (Urząd Zamówień Publicznych 2014b).

Od 16 kwietnia 2014 roku tak zwany próg bagatelności, czyli kwota poniżej której nie trzeba stosować ustawy Prawo zamówień publicznych, wynosi 30 tys. euro (wcześniej był ponad dwukrotnie niższy – 14 tys. euro). Zasady wydawania środków poniżej tego progu w poszczególnych instytucjach są bardzo zróżnicowane i tylko w części z nich istnieją procedury określające sposób postępowania. Ponieważ jedyną regułą, której trzeba przestrzegać, jest zasada zachowania konkurencyjności, dlatego zazwyczaj zamawiający bez publikacji ogłoszenia o zamówieniu kierują zapytanie ofertowe do trzech wytypowanych przez siebie firm. Działanie takie może powodować, że inne przedsiębiorstwa, które mogłyby zaproponować konkurencyjną ofertę, zostaną wyłączone z udziału w postępowaniu.



Rys. 1. Wartość zamówień publicznych w Polsce w latach 2006–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Urząd Zamówień Publicznych 2014a).

### Elektroniczna Platforma Katalogów Produktów – eKatalogi

Polska zobligowana dyrektywami unijnymi podejmuje szereg działań mających na celu upowszechnienie rozwiązań elektronicznych w zamówieniach publicznych. Na przełomie 2014 i 2015 roku uruchomiona została przez Urząd Zamówień Publicznych Elektroniczna Platforma Katalogów Produktów – eKatalogi. Ma ona umożliwić zamawiającym dokonywanie zakupów produktów oraz usług o wartości poniżej 414 000 euro w przypadku zamawiających sektorowych i poniżej 30 000 euro w przypadku pozostałych zamawiających. Projekt ten jest finansowany z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

Na platformie oferencji zamieszczają nieodpłatnie tak zwane karty produktów zawierające opis proponowanych produktów lub usług. Dla danej grupy produktów opisy będą miały jednolitą formę, co umożliwi łatwiejsze porównanie ofert. Zama-



wiającym platforma daje dwie możliwości działania (Urząd Zamówień Publicznych 2014b):

- zakup produktów, których opisy zostały zamieszczone w katalogu, na określonych w nim warunkach realizacji,
- składanie zapytań ofertowych dotyczących zmiany warunków zakupu w przypadku produktów z katalogu lub określenia warunków zakupu produktów, których oferty nie są zamieszczone na platformie.

Na platformie eKatalogi zamówienia i zmodyfikowane karty produktów podpisywane będą bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu. Korzystanie z portalu będzie możliwe poprzez najpopularniejsze przeglądarki internetowe, z komputerów stacjonarnych, a także z urządzeń mobilnych (Urząd Zamówień Publicznych 2014b).

Nabór, czyli publiczne zaproszenie do zamieszczania ofert na platformie eKatalogi, rozpoczyna się od opublikowania przez Urząd Zamówień Publicznych „Informacji o naborze” w sekcji informacyjnej platformy oraz ewentualnie na Portalu Centralnym Urzędu i w innych mediach. Nabór powiązany jest z poszczególnymi kategoriami CPV<sup>4</sup>, a wraz z informacją o naborze system udostępnia szablony kart produktów, stanowiących podstawę przygotowania oferty. Należy podkreślić, że eKatalogi służą mają jedynie wsparciu procesu wyszukiwania ofert oraz zakupu produktu. System nie daje możliwości automatycznego wyboru oferty najkorzystniejszej, gdyż wybór taki dokonywany jest w oparciu o kryteria określone przez zamawiającego i przyjęte przez niego wewnętrzne procedury udzielania zamówień poniżej progu bagatelności (Urząd Zamówień Publicznych 2014b).

Ważną funkcją nowej platformy jest również moduł referencji, w którym instytucja zamawiająca ma możliwość wystawienia oceny dostawcy (opinia negatywna wymaga odpowiedniego uzasadnienia). Dzięki takiemu rozwiązaniu oferent może budować swój wizerunek jako partnera godnego zaufania, a jego pozytywne referencje będą zachęcać kolejnych zamawiających (Holka 2014).

Pierwsze nabory ofert na platformie eKatalogi ogłoszono w dniu 20.01.2015. Dotyczyły one mebli biurowych, a stroną zamawiającą był sam Urząd Zamówień Publicznych.

### **Korzyści oferowane przez Elektroniczną Platformę Katalogów Produktów – eKatalogi**

Głównym celem stworzenia Elektronicznej Platformy Katalogów Produktów – eKatalogi było ujednoczenie procedur udzielania procedur poniżej progów bagatelności. Korzystanie z tego narzędzia powinno ułatwić małym i średnim przedsiębiorstwom dostęp do zamówień podprogowych i składanie ofert. Korzyści odniosą

---

<sup>4</sup> CPV, czyli Wspólny Słownik Zamówień (ang. *Common Procurement Vocabulary*), jest jednolitym systemem klasyfikacji zamówień publicznych. Ma on na celu jednoznaczne określenie przedmiotu zamówienia.

także instytucje zamawiające, które będą otrzymywały prawdopodobnie więcej ofert do przeanalizowania, a równocześnie porównanie tych ofert będzie dużo prostsze. Nie bez znaczenia jest też fakt uproszczenia i przyspieszenia komunikacji pomiędzy oferentem a zamawiającym.

W tabeli 1 przedstawiono potrzeby instytucji zamawiających oraz potrzeby wykonawców, do których realizacji przyczyni się korzystanie z Elektronicznej Platformy Katalogów Produktów – eKatalogi.

Tabela 1  
Potrzeby zamawiających i oferentów, które mogą być realizowane dzięki platformie eKatalogi

Potrzeby zamawiających	Potrzeby oferentów
<ul style="list-style-type: none"> <li>– standaryzacja procedur zakupowych produktów i usług poniżej progu bagatelności,</li> <li>– optymalizacja procesu zakupów produktów i usług poniżej progu bagatelności,</li> <li>– lepsze rozeznanie rynku i zwiększenie bezpieczeństwa zawieranych transakcji,</li> <li>– redukcja cen dzięki konkurencyjności ofert,</li> <li>– możliwość weryfikacji wykonawców,</li> <li>– skrócenie czasu wyszukiwania oferty,</li> <li>– ograniczenie tworzenia i gromadzenia dokumentacji papierowej,</li> <li>– transparentność wydatkowania środków publicznych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zaistnienie na rynku zamówień publicznych przez małe i średnie firmy,</li> <li>– dostęp do ofert spoza rynku lokalnego,</li> <li>– dostęp do możliwości współpracy z wiarygodnymi klientami,</li> <li>– dostępność informacji o zamówieniu powodująca ograniczenie korupcji,</li> <li>– obniżenie kosztów związanych z przygotowaniem i przedstawieniem ofert oraz promocją.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Urząd Zamówień Publicznych 2014b, Lubiszewski 2014, Pasławski 2014, Pralat 2014, Wikariak 2014a).

## Podsumowanie

Uruchomienie Elektronicznej Platformy Katalogów Produktów – eKatalogi nastąpiło kilka miesięcy po podwyższeniu progów bagatelności. Celem zmiany przepisów było ograniczenie biurokracji w postępowaniach o najniższej wartości, a także przyspieszenie działań i obniżenie kosztów ich prowadzenia. Miało to również wzmocnić rynek lokalny poprzez ułatwienie dostępu do zamówień publicznych małym firmom (Lubiszewski 2014). Jednakże podwyższenie progów spowodowało, że liczba zamówień udzielanych zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych zmniejszyła się o około 22% (porównanie danych z czerwca 2013 i 2014 roku). Oznacza to ryzyko mniejszej przejrzystości przy wydawaniu publicznych pieniędzy.



dzy, gdyż mniej umów objętych jest zasadą jawności, uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców (Wikariak 2014b).

Wydaje się, że Elektroniczna Platforma Katalogów Produktów – eKatalogi jest rozwiązaniem, które dzięki swym funkcjonalnościom ma szansę zapobiec wspomnianym zagrożeniom. Jedynym warunkiem jest to, że zarówno instytucje zamawiające, jak i dostawcy będą z niej faktycznie korzystać. Z punktu widzenia firm rozwiązanie takie jest atrakcyjne i z dużą dozą prawdopodobieństwa będzie cieszyło się zainteresowaniem. Można dywagować, czy wszystkie instytucje zamawiające przekonają się do nowej platformy. Z jednej strony oferuje ona oszczędności dotyczące czasu i środków finansowych, z drugiej jednak wymusza transparentność działania. Kluczem może okazać się wprowadzenie wzorem innych krajów obowiązku korzystania z platformy eKatalogi przez jednostki administracji, tym bardziej że włoski Elektroniczny Rynek Administracji Publicznej przynosi instytucjom zamawiającym 98% oszczędności w zakresie czasu trwania procedur i 97% oszczędności, jeśli chodzi o koszty tych procedur (Urząd Zamówień Publicznych 2014b).

## Literatura

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE.
2. European Commission, *Public Procurement Indicators 2011* (2012), Brussels.
3. Holka I. (2014), *eKatalogi – sposób na optymalizację wydatków publicznych*, „Zamawiający”, nr 7.
4. Lubiszewski M. (2014), *Wykonawcom grozi pozbawienie ochrony prawnej*, „Gazeta Prawna”, nr 10.
5. Manoharan A. Holzer M. (2012), *Active Citizen Participation in e-Government. A Global Perspective*, IGI Global, Hershey.
6. Paślowski K. (2014), *e-Katalogi – rewolucja w zamówieniach bez przetargu*, „CRN”, nr 7.
7. Prałat E. (2014), *Elektroniczne rozwiązania w zamówieniach publicznych*, referat wygłoszony na konferencji „Społeczeństwo informacyjne”, Rzeszów.
8. Sigma (Support for Improvement in Governance and Management) (2011), *E-Procurement*, August 2011, [http://www.sigmaweb.org/publications/EProcurement\\_2011.pdf](http://www.sigmaweb.org/publications/EProcurement_2011.pdf).
9. Urząd Zamówień Publicznych (2014a), *Sprawozdanie prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2013 roku*, Warszawa, maj 2014.
10. Urząd Zamówień Publicznych (2014b), *eKatalogi – nowa jakość zakupów publicznych poniżej progów ustawowych*, prezentacja z konferencji 14.11.2014.

11. Wikariak S. (2014a), *Zamówienia publiczne jak na Allegro*, „Gazeta Prawna”, nr 119.
12. Wikariak S. (2014b), *Mniejszy formalizm procedur odbił się na ich przejrzystości*, „Gazeta Prawna”, nr 154.

## ELECTRONIC CATALOGUES IN PUBLIC PROCUREMENT

### Summary

The purpose of this paper is to present the problem of electronic catalogues in public procurement. The regulation concerning public procurement and electronic catalogues that based on European Union Procurement Directive is described as well as the usage of catalogues in member states. The functionality of Polish newly opened Electronic Platform of Product Catalogues – eCatalogues is presented and the opportunities that it can offer national, regional and local authorities and suppliers or service providers to maintain best purchasing practice are discussed.

**Keywords:** public procurement, electronic platform, electronic catalogue.

*Translated by Ewa Pralat*