

Andrzej Borowicz

Istota, funkcje i kierunki ewolucji polskiego systemu zamówień publicznych

Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce nr 1,
93-112

2004

Artykuł został zdigitalizowany i 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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ISTOTA, FUNKCJE I KIERUNKI EWOLUCJI POLSKIEGO SYSTEMU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

System zamówień publicznych spełnia we współczesnej gospodarce rynkowej szereg istotnych funkcji. W związku z tym znaczenie tego systemu, zarówno w gospodarce poszczególnych krajów, jak i na rynkach ponadnarodowych, jest istotne.

W Polsce system zamówień publicznych funkcjonował w okresie międzywojennym oraz, jako jeden z elementów zasadniczych zmian systemowych, został restytuowany w połowie lat dziewięćdziesiątych. W okresie powojennym historia polskiego systemu zamówień publicznych jest zatem stosunkowo krótka. Tym niemniej, w tym krótkim okresie systemowi zaaplikowano szereg zmian i modyfikacji. Szczególnie istotne zmiany systemowe zaczną przy tym obowiązywać w najbliższych miesiącach i latach.

W sytuacji opisanej powyżej, celem niniejszej publikacji jest dokonanie problemowej analizy polskiego systemu zamówień publicznych, jak również ocena (przy użyciu zaproponowanego w tym celu zestawu kryteriów) zmian, jakie w najbliższym czasie do systemu zostaną wprowadzone.

1. Istota i funkcje systemu zamówień publicznych w gospodarce rynkowej

1.1. System zamówień publicznych i jego elementy składowe

Pojęcie „system” oznacza *ex definitione* „zespół zasad organizacyjnych, norm i reguł obowiązujących w danej dziedzinie”¹. Wychodząc z tej prostej definicji, **system zamówień publicznych** można zdefiniować jako zespół procedur, zasad, instytucji oraz źródeł i kanałów informacji, umożliwiających efektywne zlecanie robót budowlanych, dostaw i usług w sektorze finansów publicznych.

Wśród **procedur**, składających się na system zamówień publicznych, wyróżnić można procedury udzielania zamówień, zwane również trybami oraz szczególnie procedury rozstrzygania sporów, związanych z przebiegiem i wynikami postępowań. Procedury udzielania zamówień są jednym z konstytutywnych elementów systemu.

¹ *Encyklopedia popularna PWN*, Warszawa 1996, s. 829.

Oznacza to, iż bez nich istnienie systemu jako funkcjonalnej całości nie byłoby możliwe. Większość pozostałych elementów systemu ma natomiast znaczenie pomocnicze, ułatwia i usprawnia jego funkcjonowanie.

Procedura (tryb) udzielania zamówienia jest zbiorem reguł, znanych przynajmniej uczestnikom danego postępowania, pozwalających na dokonanie wyboru najkorzystniejszej oferty i zawarcie umowy. Wdrożenie w życie tych procedur następuje poprzez właściwe akty prawne. W Polsce w chwili obecnej takim aktem prawnym jest ustawa z 10.06.1994 r. o zamówieniach publicznych² (dalej: ustawa lub uzp.) uzupełniona 16 przepisami o charakterze wykonawczym³.

Kolejnym rodzajem rozwiązań proceduralnych, które obok procedur udzielania zamówień składają się na system zamówień publicznych, są szczególne procedury rozstrzygania sporów zaistniałych w związku z przebiegiem i wynikami poszczególnych postępowań. Użyty w tym sformułowaniu zwrot „szczególne procedury” oznacza, iż chodzi tu o procedury szczególne w odniesieniu do procedur określonych w kodeksie postępowania cywilnego. Funkcją tego elementu systemu jest, w pierwszym rzędzie, umożliwienie szybkiego rozstrzygnięcia sporów, powstających w związku z prowadzonymi postępowaniami. Szybkość rozstrzygnięcia sporów ma tu znaczenie kluczowe, jako że przeciwdziała nadmiernemu wydłużaniu się procedur udzielania zamówień i tym samym wpływa na ogólną sprawność całego systemu. Omawiany element systemu, ze względu na jego znaczenie, został w istotny sposób wyeksponowany zarówno w rozwiązaniach polskich⁴, jak i w prawie zamówień publicznych Unii Europejskiej⁵.

Znaczenie omawianych szczególnych procedur rozstrzygnięcia sporów jest również istotne i z tego powodu, że stanowią one ważną formę przejawiania się grupowej kontroli poprawności działania zamawiającego. Kontrolę tę, mającą za przedmiot zgodność działania zamawiającego z procedurą przyjętego trybu udzielenia zamówienia, pełnią zbiorowo wszyscy oferenci, biorący udział w danym postępowaniu.

Mówiąc o **zasadach** jako o kolejnym pojęciu składającym się na definicję systemu zamówień publicznych, mamy na myśli pewne ogólne kanony, na których system ten jest oparty. W chwili obecnej polski system zamówień publicznych opiera się na sześciu następujących zasadach:

² J. t. Dz. U. nr 119 z 1998 r. poz. 773, ze zm.

³ Aktualny pakiet tych przepisów znaleźć można m.in. pod internetowym adresem Urzędu Zamówień Publicznych, www.uzp.gov.pl.

⁴ Problematykę rozstrzygnięcia sporów w polskim systemie zamówień publicznych normuje rozdz. VIII uzp. oraz cztery przepisy wykonawcze do ustawy.

⁵ Na ten temat następujące wydawnictwa Urzędu Zamówień Publicznych: *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Procedury odwoławcze*, Warszawa 1998 oraz *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości*, cz. I, Warszawa 1999; cz. II, Warszawa 2001.

- **zasadzie powszechności**, zgodnie z którą przepisami uzp. objęto prawie wszystkie rodzaje wydatków publicznych, związanych z nabywaniem robót budowlanych, dostaw i usług;
- **zasadzie równości**, nakazującej jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów, zarówno krajowych, jak i zagranicznych, biorących udział w danym postępowaniu;
- **zasadzie uczciwej konkurencji**, która odnosi się zarówno do zamawiających, jak i do oferentów. W przypadku zamawiających zadośćuczynienie tej zasadzie wyrazić się ma w prowadzeniu „postępowania w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji” (art. 16 uzp.), jak również obowiązku określenia przedmiotu i warunków zamówienia w sposób, który nie będzie uczciwej konkurencji utrudniać (art. 17 ust. 2 uzp.). W odniesieniu do oferentów natomiast ustawa stanowi, iż oferta, której „złożenie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji”, musi zostać przez zamawiającego (obligatoryjnie) odrzucona (art. 27a p. 3 uzp.);
- **zasadzie jawności postępowania**, wyrażającej się w zagwarantowaniu oferentom i innym podmiotom prawa wglądu w dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co stwarza możliwość wszechstronnej kontroli poprawności działania zamawiającego;
- **zasadzie pisemności**, oznaczającej, iż wszystkie fakty i zdarzenia, związane z danym postępowaniem, muszą mieć ślad na piśmie;
- **zasadzie prymatu trybu przetargu nieograniczonego** stanowiącej, iż zamówienia publiczne powinny być udzielane w tym właśnie trybie, jako że jego procedura w żaden sposób nie delimituje obszaru konkurencji. Zastosowanie innych przewidzianych systemem trybów, jest możliwe „wyłącznie w okolicznościach określonych w [...] ustawie” (art. 14 ust. 2 uzp.)⁶.

Mniej jednoznaczna i trudniejsza do ogólnego scharakteryzowania, z uwagi na różnice, jakie występują w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi rozwiązaniami krajowymi, jest rola **instytucji** jako trzeciego zbioru elementów, składających się na system zamówień publicznych. W Polsce w chwili obecnej instytucjami tymi są: Urząd Zamówień Publicznych (UZP)⁷, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (MRRiB) oraz RIO i NIK jako instytucje kontrolujące. Szczegółowe prerogatywy każdej z wymienionych instytucji w obrębie systemu są określone przez odpowiednie akty prawne. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż w obecnym stanie prawnym funkcjonowanie polskiego systemu zamówień publicznych bez istnienia UZP, praktycznie rzecz biorąc,

⁶ Szerzej na ten temat: A. M i k o ł a j c z y k, *Działalność kontrolna Prezesa Urzędu Zamówień – komentarz*, [w:] *Jak uniknąć błędów przy udzielaniu zamówień publicznych. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 1999, s. 16–17 oraz P. G r a n e c k i, M. K o l e ś n i k o w, *Zamówienia publiczne*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2000, s. 13–54.

⁷ Odpowiednikiem UZP np. w brytyjskim systemie zamówień publicznych jest Central Unit of Procurement (CUP), będący komórką brytyjskiego Ministerstwa Skarbu.

nie byłoby możliwe. W tym sensie instytucję tę należy uznać również za konstytutywny element systemu.

Ostatnim z wyróżnionych w definicji systemu zamówień publicznych zbiorem jego elementów są **źródła informacji**. Można je podzielić na dwie grupy, a mianowicie biuletyny zamówień publicznych o charakterze urzędowym, publikujące ogłoszenia o zamówieniach i wyniki postępowań oraz inne źródła.

Przykładem pierwszej grupy źródeł może być polski Biuletyn Zamówień Publicznych⁸ oraz seria „S” (Suplement) Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej. Omawiana grupa źródeł informacji ma dla procedur udzielania zamówień o charakterze otwartym⁹, takich jak np. przetarg nieograniczony, znaczenie konstytuujące. Tylko bowiem dzięki tym źródłom informacji oraz wiążącym się z nim obowiązkiem emitowania stosownych ogłoszeń, przetargi nieograniczone mogą stać się dostępne dla wszystkich zainteresowanych nimi oferentów, co przecież stanowi ich istotę. Konstytutywne znaczenie dla konkurencji cenowej, jaka ma miejsce w toku postępowań o udzielenie zamówień publicznych, mają natomiast informacje o cenach ofertowych, które zostały zaproponowane w poszczególnych postępowaniach. Informacje te są zatem również przedmiotem różnorodnych publikacji, w tym także publikacji o charakterze urzędowym.

Do grupy pozostałych, czyli nieurzędowych, źródeł informacji mogą zostać zaliczone wszelkie opracowania, publikowane przez podmioty rządowe i pozarządowe, mające za przedmiot system zamówień publicznych.

1.2. Funkcje systemu

System zamówień publicznych spełnia we współczesnej sferze społeczno-gospodarczej szereg istotnych funkcji. Są one następujące:

- formalizacja walki konkurencyjnej na rynkach robót budowlanych, dostaw i usług finansowych ze środków publicznych;

⁸ Problematykę publikacji ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 7.02.1997 r. w sprawie określenia wzorów ogłoszeń o zamówieniach publicznych publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz dodatkowych informacji zawartych w ogłoszeniach (Dz. U. nr 138 z 1997 r., poz. 930).

⁹ Podział procedur udzielania zamówień publicznych na *otwarte, ograniczone i negocjacyjne* wprowadzony został dyrektywami UE. *Procedurami otwartymi* są procedury, w których wszyscy zainteresowani oferenci mogą składać swoje oferty; w *procedurach ograniczonych* oferty mogą składać jedynie oferenci zaproszeni przez zamawiającego, natomiast w *procedurach negocjacyjnych* zamawiający zwraca się według swojego wyboru do oferentów i negocjuje warunki umowy z jednym lub kilkoma z nich. Por. np. Dyrektywa Rady 92/50/EEC z 18.06.1992 r. o koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi (J.O.L 209/1 z 24.07.1992 r.) – art. 1d, e, f.

- określenie sposobu zawierania umów na realizację wydatków rzeczowych w sektorze finansów publicznych¹⁰;
- funkcja proefektywnościowa;
- funkcja antydefraudacyjna i antykorupcyjna;
- funkcja antyprotekcjonistyczna.

Mechanizmy przejawiania się poszczególnych funkcji systemu zamówień publicznych omówimy w następujących podrozdziałach.

1.2.1. Formalizacja walki konkurencyjnej

System zamówień publicznych, którego jądro stanowi system przetargowy, uznać należy za „sformalizowane narzędzie walki konkurencyjnej”¹¹, stwarzające dla wolnej gry konkurencyjnej na rynkach zamówień publicznych „ramy instytucjonalne”¹². Formalizacja ta jest niezbędna dlatego, że procesy konkurencyjne są z reguły złożone i wieloaspektowe, natomiast ich przedmiot, czyli zamówienia publiczne, mają w wielu przypadkach znaczną wartość. Oznacza to, iż np. wynik danego postępowania przetargowego, szczególnie na rynku budowlanym, może na długi czas przesądzić o sytuacji firmy, która je zdoła wygrać¹³.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że poszczególne odmiany procedury przetargowej są w stanie zadośćuczynić zróżnicowanym wymogom sytuacji konkurencyjnych. Sytuacje te natomiast mieszczą się w obszarze, którego granice wyznacza, z jednej strony, pełny monopol, natomiast z drugiej – czysta (doskonała) konkurencja. Jest to istotne o tyle, iż szczególnie „poważną rolę w życiu gospodarczym odgrywają sytuacje pośrednie pomiędzy konkurencją a monopolem”¹⁴, natomiast klasyczna sytuacja czystej (doskonałej) konkurencji na współczesnych rynkach, praktycznie rzecz biorąc, nie występuje.

1.2.2. Określenie sposobu zawierania umów

Sposób zawarcia umowy był, do niedawna, w polskich podręcznikach prawa cywilnego zgodnie określany jako zagadnienie drugorzędne w całej prawnej

¹⁰ Szerzej na ten temat patrz: H. Z a l e w s k i, *Zamówienia publiczne. Ekonomiczno-prawne podstawy działania*, ODDK, Gdańsk 2000, s. 13.

¹¹ J. G o r y Ń s k i, *Ekonomika budownictwa i polityka budowlana*, PWE, Warszawa 1981, s. 338.

¹² Tamże, s. 337.

¹³ Na ten fakt zwracają uwagę m.in. źródła brytyjskie. Por. *Construction Management of Reading University Research*, University of Reading, Reading 1991, s. 8.

¹⁴ W. W i l c z y Ń s k i, *Podstawowe kierunki współczesnej konkurencji*, PWE, Poznań 1960, s. 5.

problematyce umów. Dla oceny stosunku umownego bowiem nie ma znaczenia to, w jakim trybie umowa została zawarta¹⁵.

Z doktryny prawa zobowiązań wynikało natomiast, że „Dopiero zawarcie umowy powoduje powstanie określonych obowiązków, a ich niedopełnienie przez stronę zobowiązaną naraża ją na tzw. odpowiedzialność kontraktową”¹⁶. Postępowanie podmiotów w fazie poprzedzającej zawarcie umowy, która ostatecznie nie doszła do skutku, a więc np. zachowanie podmiotów w procesie postępowania przetargowego, które nie doprowadziło do zawarcia umowy, może być oceniane jedynie według kryteriów, określanych jako *culpa in contrahendo*, czyli wina w kontraktowaniu.

W chwili obecnej sytuacja opisana powyżej ulega zmianie. Dzieje się tak m.in. na skutek ogólnego dowartościowania problematyki zawarcia i zarządzania umowami w zmienionym otoczeniu, które przybrało w Polsce postać otoczenia rynkowego, rozszerzenia katalogu trybów zawarcia umów, przewidzianych w polskim kodeksie cywilnym¹⁷ oraz restytuowaniu w naszym kraju systemu zamówień publicznych.

W chwili obecnej polski system prawny dopuszcza możliwość zawierania umów na roboty budowlane, dostawy i usługi:

- w sektorze prywatnym – w jednym z trzech trybów przewidzianych w kodeksie cywilnym, a mianowicie poprzez złożenie i przyjęcie oferty (art. 66–70), poprzez przetarg (art. 70¹–70⁴) oraz poprzez rokowania (art. 71–72);
- w sektorze finansów publicznych natomiast – w jednym z sześciu trybów przewidzianych w art. 13 *uzp.*, tzn. w trybie przetargu nieograniczonego, ograniczonego lub dwustopniowego, negocjacji z zachowaniem konkurencji, zapytania o cenę oraz zamówienia z wolnej ręki.

1.2.3. Funkcja profektywnościowa

Profektywnościowe oddziaływanie systemu zamówień publicznych manifestuje się na współczesnych rynkach robót budowlanych, dostaw i usług w sposób szczególnie wyraźny. Istnieje trzech beneficjentów tego oddziaływania. Są nimi: podmioty udzielające zamówień, firmy oferujące oraz budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Mechanizm profektywnościowego oddziaływania systemu zamówień publicznych, postrzegany z punktu widzenia podmiotu udzielającego zamówienia, można scharakteryzować następująco. Końcowym efektem każdego zamówienia

¹⁵ S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, PWN, Warszawa 1985, s. 300.

¹⁶ Z. Radwański, *Prawo zobowiązań*, PWN, Warszawa 1986, s. 127.

¹⁷ W efekcie nowelizacji zawartej w ustawie z 23.08.1996 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny (Dz. U. nr 1142 z 1996 r., poz. 542) wprowadzono do polskiego kodeksu cywilnego tryb przetargowy jako trzeci dopuszczany tym aktem prawnym tryb zawarcia umowy.

publicznego jest zrealizowanie określonej roboty budowlanej, dostawy lub usługi o parametrach techniczno-użytkowych „zadanych” przez zamawiającego. Labilne są natomiast oferowane warunki realizacji zamówień, które mogą być utożsamiane z interpretowaną szeroko stroną nakładów. Podmiot udzielający zamówienia będzie przy tym dążył do powierzenia zamówienia temu z oferentów, który zapewni najkorzystniejsze warunki jego realizacji. Tak więc postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego określić można mianem konkursu efektywnościowego, jako że jest to postępowanie, mające na celu maksymalizację korzyści zamawiającego przy z góry określonym, zadanym efekcie. W pojęciu „maksymalizacja korzyści” mieści się przy tym zarówno szansa uzyskania najkorzystniejszych cen i terminów realizacji zamówienia, jak i prawdopodobieństwo znalezienia wykonawcy, który byłby atrakcyjny dla zamawiającego z punktu widzenia takich cech, jak np. wiarygodność techniczna i finansowa, fachowość, solidność, czy też możliwość udzielenia długiej gwarancji lub wysokiego kredytu kupieckiego. Jak z tego wynika, część kryteriów oceny i wyboru wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego ma charakter wymierny, inne natomiast są niewymierne. Według dyrektyw UE, zamawiający ma swobodę określenia w danym postępowaniu kryteriów oceny ofert, z tym że „nie mogą być [one] dowolne i uznaniowe, [...], lecz muszą być sformułowane obiektywnie, odnosić się wyłącznie do przedmiotu zamówienia i należy je stosować jednakowo wobec wszystkich ofert”¹⁸.

Drugim beneficjentem proefektywnościowego oddziaływania systemu zamówień publicznych są firmy oferujące, biorące udział w postępowaniach. Stając wobec konieczności ciągłego konfrontowania się w trakcie kolejnych postępowań z innymi firmami, są one stymulowane do stałej dbałości o utrzymanie się w dobrej kondycji technicznej, ekonomicznej i finansowej. System zamówień publicznych stwarza algorytm, dzięki któremu szczególnie wysokie prawdopodobieństwo wygrania postępowania (zwykle przetargowego) i uzyskania zamówienia będą mieć przedsiębiorstwa o odpowiednim przygotowaniu kadrowym, technicznym i organizacyjnym oraz takie, które będą w stanie zrealizować zamówienie na dobrym poziomie jakościowym, w możliwie krótkich terminach oraz po niskich kosztach. W tej sytuacji, ażeby zwiększyć prawdopodobieństwo sukcesu w ubieganiu się o kolejne zamówienia publiczne, każda firma staje wobec konieczności stałej i możliwie szybkiej absorpcji postępu technicznego i organizacyjnego.

Trzecim z wyróżnionych beneficjentów proefektywnościowego oddziaływania systemu zamówień publicznych jest budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego. System zamówień publicznych zawiera bowiem mechanizmy, dzięki którym środki publiczne, przeznaczone na sfinansowanie robót budowlanych, dostaw i usług, zostają wydatkowane w sposób efektywny. W chwili obecnej w Polsce to naturalne oddziaływanie systemu zamówień publicznych jest wzmocnione przez zapisy

¹⁸ M. L e m k e, *Zamówienia publiczne. Dyrektywy Unii Europejskiej*, [w:] *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Dyrektywy dotyczące zamówień publicznych na usługi, dostawy i roboty budowlane*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 1999, s. 39.

ustawy o finansach publicznych, odnoszące się do kategorii dyscypliny finansów publicznych¹⁹.

1.2.4. Funkcja antydefraudacyjna i antykorupcyjna

Istnieją trzy przesłanki przesądzające o tym, iż system zamówień publicznych spełniać musi, niejako *ex definitione*, wyraźnie zarysowaną funkcję antydefraudacyjną i antykorupcyjną.

Przesłanka pierwsza wynika z faktu, iż na współczesnych rynkach regułą jest utrzymywanie się permanentnej nadwyżki podaży nad popytem. Przesłanka druga mówi o tym że uzyskanie określonego zamówienia publicznego może na długi okres przesądzić o kondycji danej firmy i jej pozycji na rynku. Przesłanka trzecia konstatuje oczywisty fakt, iż zamawiający z sektora publicznego nigdy nie będzie w stopniu równie wysokim, co klient prywatny, zainteresowany możliwie najbardziej efektywnym wykorzystaniem kwot, przeznaczonych na sfinansowanie danego zamówienia.

Ujmując łącznie konsekwencje trzech wymienionych przesłanek, można łatwo zauważyć, iż proces udzielania zamówienia publicznego jest szczególnie podatny na społecznie niepożądane praktyki defraudacyjne i korupcyjne. Przedsiębiorstwa, mając z reguły nie do końca wypełnione portfele zleceń i w związku z tym bardzo zainteresowane możliwością uzyskania każdego kolejnego kontraktu, będą bowiem zawsze dążyły, i to wszelkimi dostępnymi metodami, do „uzyskania przychylności” działacza, polityka bądź urzędnika, będącego gestorem danego zamówienia publicznego.

Oddziaływanie antydefraudacyjne systemu zamówień publicznych w opisanej sytuacji polega na tym, iż narzucając stronom postępowania jawne, jednolite i znane wszystkim zainteresowanym reguły gry, obiektywizuje on i czyni transparentnym mechanizm walki konkurencyjnej. W efekcie natomiast staje się możliwe uruchomienie różnorodnych procedur o charakterze kontrolnym. Rolę instrumentów kontrolnych odgrywają w tych procedurach zwerbalizowane w przepisach ogólne zasady udzielania zamówień, jak również szczegółowe scenariusze poszczególnych trybów. Z punktu widzenia podmiotów uprawnionych do prowadzenia działań kontrolnych, omawiane procedury kontrolne można podzielić na grupową kontrolę poprawności działania zamawiającego sprawowaną przez oferentów biorących udział w danym postępowaniu oraz kontrolę instytucjonalną sprawowaną przez podmioty do tego powołane, tzn. NIK, RIO²⁰ oraz Prezesa UZP.

¹⁹ Są to przepisy art. 137, art. 138 ust. 1 pkt 12 oraz art. 147 ustawy z 26.11.1998 r. w firmach publicznych (Dz. U. nr 155 z 1998 r., poz. 1014 z późn. zm.).

²⁰ Por. ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. nr 85 z 1992 r., poz. 428, z późn. zm.) oraz ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. nr 13 z 1995 r., poz. 59, z późn. zm.).

1.2.5. Funkcja antyprotekcjonistyczna

Funkcję antyprotekcjonistyczną systemu zamówień publicznych, na przykładzie rynku zamówień publicznych Unii Europejskiej, dobrze ilustrują rozwiązania, zawarte w Dyrektywie 93/37/EEC. Wśród bardzo wielu przesłanek wydania tej dyrektywy wymieniono m.in.:

- zniesienie ograniczeń w dostępie do publicznych zamówień budowlanych pomiędzy krajami UE oraz koordynację krajowych procedur ich zlecania;
- stymulowanie skuteczniej konkurencji w skali wspólnego rynku budowlanego Unii poprzez emitowanie ogłoszeń przetargowych, dostępnych dla całej Wspólnoty;
- konieczność przyjęcia, obowiązujących powszechnie w całej Unii, jednolitych reguł ubiegania się o publiczne zamówienia budowlane.

Jak łatwo zauważyć, powyższe postanowienia dyrektywy UE mają w zasadzie charakter jedynie deklaracyjny. Na podkreślenie zasługuje jednak fakt, iż w art. 34 Dyrektywy 93/37/EEC nakłada się na państwa członkowskie obowiązek przekazywania w ściśle określonych terminach kompletnych wykazów publicznych kontraktów budowlanych, zawartych w danym okresie, w trybie wynikającym z powołanej dyrektywy. Wywiązywanie się przez państwa członkowskie z tego obowiązku umożliwi natomiast objęcie wspólnego rynku publicznych zamówień budowlanych UE systematycznym monitoringiem. Monitoring ten natomiast z pewnością skutkuje wzmocnieniem antyprotekcjonistycznego oddziaływania omawianej dyrektywy na wspólnym rynku budowlanym Unii Europejskiej.

2. Geneza aktualnych polskich rozwiązań systemowych

Geneza aktualnych rozwiązań systemu zamówień publicznych w naszym kraju znajduje się w polskich regulacjach okresu międzywojennego i w standardach, jakie w tym zakresie obowiązują w Unii Europejskiej. W tym miejscu przypomnieć należy, iż w okresie gospodarki nakazowo-rozdzielczej system zamówień publicznych, typowy dla krajów o gospodarce rynkowej, nie miał w Polsce zastosowania²¹.

²¹ W byłych krajach socjalistycznych uspołecznione systemy zamówień publicznych zaczęto tworzyć w latach dziewięćdziesiątych. Szerzej na ten temat patrz: *Gospodarka polska w procesie integracji europejskiej. Problemy metodologiczne i porównawcze*, Seria C: *Metodologia i praktyka funkcjonowania mechanizmów zamówień publicznych w Europie Zachodniej i wybranych krajach Europy Środkowowschodniej*, materiały konferencyjne, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1997.

2.1. Polski system zamówień publicznych okresu międzywojennego

Postulat opracowania jednolitego systemu zamówień publicznych pojawił się w Polsce już w latach dwudziestych ubiegłego wieku²². Był on w owym czasie tym bardziej uzasadniony, że w chwili odzyskania przez nasz kraj niepodległości w 1918 r. istniały na ziemiach polskich trzy „dzielnicowe” regulacje prawne, dotyczące tego problemu. „Pozostałościami po zaborach były: na terenie byłego zaboru rosyjskiego – ustawa o rządowych dostawach i robotach z 1900 r., pruskiego – przepisy ministra przemysłu i handlu oraz robót publicznych, austriackiego – rozporządzenie z 1909 r. Oprócz tego, instytucje rządowe posługiwały się własnymi specjalnymi przepisami o różnej randze”²³.

Wprowadzenie w życie powyższego dezyderatu miało nastąpić, w postaci aktu prawnego o charakterze preambualno-intencjonalnym, dopiero na początku lat trzydziestych²⁴, natomiast w przepisie wykonawczym o charakterze regulacyjnym – w roku 1937²⁵. Przepisem uzupełniającym prawne podstawy polskiego systemu zamówień publicznych w okresie międzywojennym był okólnik Ministerstwa Skarbu w sprawie wadiów, kaucji i zaliczek²⁶. Przepis ten, jakkolwiek wydany pod koniec 1927 r., obowiązywał aż do roku 1939.

Kluczowe dla polskiego systemu zamówień publicznych w okresie międzywojennym rozporządzenie Rady Ministrów z 29.01.1937 r. składało się z ośmiu następujących rozdziałów: postanowienia ogólne (I), pisemne przetargi ofertowe nieograniczone i ograniczone (II), publiczny przetarg ustny (III), zamówienia z wolnej ręki (IV), zakupy bezpośrednie za zwykłym rachunkiem (V), umowy (VI), przyjmowanie wykonanych dostaw i robót oraz regulowanie rachunków (VII), przepisy przejściowe i końcowe (VIII).

Jak łatwo zauważyć, omawiane rozporządzenie było zatem, pod względem ogólnej struktury, podobne do aktualnie obowiązującej ustawy z 10.06.1994 r. o zamówieniach publicznych.

²² Por. np. *Sprawozdanie Komisji Ankietowej Badania Warunków i Kosztów Produkcji oraz Wymiany*, t. 1: *Budownictwo mieszkaniowe*, Wydawnictwa Komitetu Ekonomicznego Ministrów, Warszawa 1928, s. 118.

²³ A. P o d o l s k a, M. M e d u c k i, *Jak to było przed wojną*, „Monitor Zamówień Publicznych” 1997, nr 3, s. 1–2.

²⁴ Mowa tu o ustawie z 15.08.1933 r. o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego (Dz. U. nr 19 z 1933 r., poz. 127).

²⁵ Mowa tu o rozporządzeniu Rady Ministrów z 29.07.1937 r. o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego (dz. U. nr 13 z 1937 r., poz. 92).

²⁶ Okólnik I. DOP 5284/III. Dz. Urz. Ministra Skarbu nr 28 z dn. 1.10.1927 r.

2.2. System zamówień publicznych Unii Europejskiej

2.2.1. Gospodarcze znaczenie systemu

Każdego roku kraje Unii udzielają zamówień publicznych o łącznej wartości blisko 720 mld EURO, co w przeliczeniu na 1 obywatela państw UE daje kwotę około 2000 EURO. Stanowi to około 10% PKB tych państw²⁷. Głównym celem o charakterze ekonomicznym, jaki stoi przed unijną polityką zamówień publicznych, jest doprowadzenie, poprzez racjonalizację i wysoką efektywność, do znacznych oszczędności w wydatkach podmiotów publicznych. Jest to zadanie o istotnym znaczeniu w dążeniu do redukcji deficytu budżetowego, narzuconej Traktatem z Maastricht.

2.2.2. Podstawy prawne i standardy systemu

W chwili obecnej prawne podstawy jednolitego systemu zamówień publicznych UE są tworzone przez następujące dyrektywy:

- Dyrektywę Rady 93/37/EEC z 14.06.1993 r. o koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane (J.O.L 199 z 9.08.1993 r., s. 54);
- Dyrektywę Rady 93/36/EEC z 14.06.1993 r. o koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na dostawy (J.O.L 199 z 9.08.1993 r., s. 1);
- Dyrektywę Rady 92/50/EEC z 18.06.1992 r. o koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi (J.O.L 209 z 24.07.1992 r., s. 1);
- Dyrektywę Rady 93/38/EEC z 14.06.1993 r. o koordynacji procedur udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (J.O.L. 199 z 1993 r., s. 84);
- Dyrektywę Rady 89/665/EEC z 21.12.1989 r., dotyczącą koordynacji przepisów prawnych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (J.O.L. 395 z 30.12.1989 r., s. 33);
- Dyrektywę Rady 92/13/EEC z 25.02.1992 r., dotyczącą koordynacji przepisów prawnych i administracyjnych, odnoszących się do stosowania przepisów wspólnych w zakresie procedur udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (J.O.L. 76 z 23.03.1992r., s. 14)²⁸.

²⁷ M. L e m k e, *op. cit.*, s. 7.

²⁸ Pełne teksty wyszczególnionych dyrektyw w języku polskim, angielskim, niemieckim i francuskim znaleźć można w Internecie pod adresem: www.uzp.gov.pl/dyrektywy/2.htm/. Na ten temat patrz również następujące wydawnictwa książkowe Urzędu Zamówień Publicznych: *Zamówienia publiczne w Unii*

Spośród sześciu wymienionych dyrektyw UE, poświęconych problematyce zamówień publicznych, trzy pierwsze koordynują procedury udzielania zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez organy państwowe, samorządowe oraz instytucje prawa publicznego. Ta grupa dyrektyw nazywana jest często „dyrektywami klasycznymi”. Dyrektywa czwarta dotyczy procedur udzielania zamówień przez jednostki sektora użyteczności publicznej, natomiast dwie ostatnie normują problematykę procedur odwoławczych²⁹. W latach dziewięćdziesiątych na temat jednolitych rozwiązań systemowych generowanych przez omawiane dyrektywy opublikowano na Zachodzie szereg obszernych opracowań książkowych³⁰.

Przepisy wspomnianych dyrektyw dotyczą procedur udzielania zamówień publicznych, których wartość przekracza określone kwoty progowe. W chwili obecnej wspomniane kwoty progowe (podstawowe) wynoszą:

- (a) w przypadku dyrektyw „klasycznych” – 5 mln EURO dla robót budowlanych oraz 200 tys. EURO dla robót i usług;
- (b) w sektorze użyteczności publicznej – 5 mln EURO dla robót budowlanych oraz 600 tys. EURO dla pozostałych zamówień³¹.

Zasady udzielania zamówień publicznych o wartościach niższych od przyjętych przez UE kwot progowych poszczególne państwa członkowskie mogą określić we własnym zakresie, kierując się jednak ogólnymi założeniami Traktatu Rzymskiego³².

Delimitację obszaru obowiązywania jednolitego systemu zamówień publicznych Unii, oprócz ujęcia wartościowego, uzupełnia ujęcie podmiotowe. Tak więc

Europejskiej. Dyrektywy dotyczące zamówień publicznych na usługi, dostawy i roboty budowlane, Warszawa 1999; *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Procedury odwoławcze w świetle dyrektyw*, wyd. II, Warszawa 2000; *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej: Sektor użyteczności publicznej*, Warszawa 2000.

²⁹ Na temat procedur odwoławczych zawartych w dyrektywach UE patrz: M. L e m k e, *Procedury odwoławcze w świetle dyrektyw Unii Europejskiej*, *Zamówienia Publiczne*, „Doradca” 1998, nr 11, s. 2–8; S. A r r o w s m i t h, ed., *Remedies for Enforcing the Public Procurement Rules*, Earlgate Press, London 1993.

³⁰ Por. m.in.: F. W e i s s, *Public Procurement in European Community Law*, The Athlone Press, London 1993; P. A. T r e p t e, *Public Procurement in the EC*, CCH Editions Limited, Bicester 1993; Ch. B r i g h t, *Public Procurement Handbook*, John Wiley and Sons, London, New York, Chichester, Singapore 1994; S. A r r o s m i t h, *The Law of Public and Utilities Procurement*, Sweet and Maxwell, London 1996; D. M e d h u r s t, *EU Public Procurement Law*, Blackwell Science, Oxford, London, Edinburg, Kolden, Carlton 1997.

³¹ Wszystkie kwoty progowe nie obejmują podatku VAT.

³² Tym niemniej regulacje UE odnoszące się do trybu udzielania zamówień publicznych pojawić się mogą również w obszarze wartościowym poniżej zasadniczych kwot progowych. Ma to miejsce w przypadku programów pomocowych Unii, takich jak np. PHARE-Struder, Struder-Rapid czy Odbudowa. Szerzej na ten temat patrz: H. O l s z e w s k a, *Zamówienia publiczne a procedury Unii Europejskiej*, *Zamówienia Publiczne*, „Doradca” 1998, nr 8, s. 29–31.

każda z omawianych dyrektyw zawiera w załączniku spisy podmiotów, które w poszczególnych państwach członkowskich UE zobowiązane są do jej stosowania.

Mające podstawowe znaczenie dla unijnego systemu zamówień publicznych trzy dyrektywy „klasyczne” pod względem ogólnego układu oraz zawartości treściowej są do siebie bardzo podobne³³. Można tu wręcz mówić o rozwiązaniach standardowych³⁴. Zaprezentujemy je na przykładzie dyrektywy o najdłuższej historii, jaką jest Dyrektywa 93/37/EEC. Rozpoczyna ją preambuła, w której zebrane zostały podstawowe założenia, motywy i cele wydania tego aktu normatywnego. Kolejny fragment Dyrektywy (dział I) zawiera definicje podstawowych terminów w niej użytych, postanowienia wyznaczające obszar jej stosowania oraz dopuszczalne procedury udzielenia zamówień. W dziale II określona została wymagana kolejność stosowania poszczególnych rodzajów norm technicznych oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót. Sposób powiadamiania o rozpoczęciu postępowania o udzielenie danego zamówienia publicznego został unormowany w kolejnym dziale Dyrektywy, w którym określono ponadto terminy procedury przetargowej i negocjacyjnej. Scenariusz postępowania przetargowego zawarto w dziale IV. Sformułowano w nim m.in. wymagania odnoszące się do warunków wiarygodności technicznej, ekonomicznej i finansowej oferentów, jak również do kryteriów oceny ofert. Ostatnia część Dyrektywy wprowadza m.in. obowiązek składania sprawozdań statystycznych na temat udzielonych w danym okresie zamówień. Naruszenie tego obowiązku miało na celu umożliwienie stałego monitorowania sposobu funkcjonowania omawianej Dyrektywy.

Do Dyrektywy załączone są trzy aneksy. Zawierają one: listy podmiotów, które w poszczególnych państwach członkowskich UE są zobowiązane do jej stosowania (aneks I), definicje normatywów technicznych oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót (aneks II) oraz wzory ogłoszeń o rozpoczęciu postępowania oraz o jego rozstrzygnięciu (aneks III).

2.2.3. Problemy funkcjonowania i kierunki ewolucji systemu

System zamówień publicznych UE, pomimo iż prace nad nim trwają od blisko trzydziestu lat, nie działa jeszcze w pełni efektywnie. Diagnostę słabości systemu oraz generalne kierunki jego doskonalenia określa Zielona Księga, opracowana i ogłoszona przez Komisję Europejską w II połowie lat dziewięćdziesiątych³⁵.

³³ Zgodzić się zatem należy z M. Lemke, który twierdzi, iż „ujęcie problematyki robót budowlanych, dostaw i usług w odrębnych unijnych regulacjach [...] ma przyczynę **historyczną** a nie **systemową**”; M. L e m k e, *Zamówienia publiczne. Dyrektywy...*, s. 12.

³⁴ Jest to powód, dla którego Komisja Europejska zapowiada w niedalekiej przyszłości konsolidację trzech dyrektyw „klasycznych” w jeden akt normatywny.

³⁵ Komisja Europejska, Zielona Księga. *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. W poszukiwaniu rozwiązań*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 1988.

Zielona Księga zwraca uwagę na fakt, iż właściwa polityka, wprowadzona w odniesieniu do rynku zamówień publicznych w UE, wywiera wpływ na takie zjawiska i procesy o podstawowym znaczeniu, jak:

- ogólna dynamika rozwoju gospodarczego w krajach Unii;
- kreacja nowych miejsc pracy;
- rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP);
- zapewnienie podmiotom sektora publicznego usług o najwyższej jakości.

Do podstawowych problemów unijnego systemu zamówień publicznych Zielona Księga zalicza niewystarczające i niekompletne wdrożenie odnośnych dyrektyw przez państwa członkowskie oraz niesatysfakcjonujące efekty stosowania tych dyrektyw w praktyce. Autorzy Zielonej Księgi przypominają również, iż wejście w życie Porozumienia o Zamówieniach Rządowych (GPA), zawartego w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO), będzie prowadzić do globalizacji rynku zamówień publicznych. W procesach tych natomiast właściwe usytuowanie znaleźć musi rynek zamówień publicznych Unii Europejskiej. Wśród szczegółowych mankamentów unijnego systemu zamówień publicznych Księga wymienia: nadużywanie procedur negocjacyjnych, niewłaściwą jakość ogłoszeń przetargowych, nadużywanie procedur przyspieszonych i określania zbyt krótkich terminów składania ofert oraz przyjmowanie warunków wiarygodności oferentów, niezgodnych z dyrektywami, jak również mylenie kryteriów oceny ofert z warunkami wiarygodności oferentów.

Jako podstawowe kierunki usprawnień unijnego systemu zamówień publicznych, autorzy Zielonej Księgi postulują:

- (a) upowszechnienie „elektronicznych przetargów”, czyli udzielanie zamówień publicznych oraz zarządzanie ich realizacją za pośrednictwem zaawansowanych systemów informatycznych. Zielona Księga powołuje się tu na fakt, iż zalecenia tzw. Raportu Grupy Bangemanna³⁶, skierowane do Rady Europy, określiły zamówienia publiczne jako jeden z dziesięciu priorytetowych obszarów wykorzystania technologii informatycznych w sektorze publicznym;
- (b) intensyfikację udziału w rynku zamówień publicznych Unii sektora MSP. W chwili obecnej partycypacja tego sektora w wymianie międzynarodowej na unijnym rynku zamówień publicznych jest znikoma, podczas gdy aż 65% obrotów sektora prywatnego UE jest udziałem tej grupy przedsiębiorstw. Dla osiągnięcia tego celu autorzy omawianego dokumentu proponują podjęcie takich środków zaradczych, jak: opracowanie praktycznego przewodnika, adresowanego do sektora MSP, wyjaśniającego sposób przygotowania się do udziału w postępowaniu o uzyskanie zamówienia publicznego; usprawnienie metod działania kadry, która po stronie zamawiających odpowiada za udzielenie zamówień publicznych; stymulowanie porozumień, które małe i średnie przedsiębiorstwa zawierałyby pomiędzy sobą

³⁶ *Europ and the Global Information Society*, zalecenie przedstawione Radzie Europy w Corfu 26.05.1994 r.

w celu bardziej efektywnego ubiegania się o zamówienia publiczne; stworzenie korzystnego środowiska dla rozwoju różnych form podwykonawstwa przy realizacji dużych zamówień publicznych oraz zdyscyplinowanie podmiotów udzielających zamówień publicznych w kwestii dotrzymywania przez nie terminów płatności zobowiązań.

3. Polski system zamówień publicznych stan obecny i kierunki ewolucji

3.1. Ogólna charakterystyka systemu

3.1.1. Charakterystyka ilościowa polskiego rynku zamówień publicznych

Według szacunków UZP, prowadzonych w oparciu o systematyczny monitoring, ogólna wartość zamówień publicznych, udzielonych w trybach przetargowych w pełnej procedurze, tzn. powyżej progu wartości jednostkowej zamówienia 30 000 EURO, w pierwszym półroczu lat 1998–2001 kształtowała się na poziomie: 1998 r. – ok. 6,2 mld zł; 1999 r. – ponad 8,9 mld zł; 2000 r. – ponad 10,4 mld zł; 2001 r. – ok. 11,1 mld zł³⁷.

Według powołanego źródła, intensywność konkurencji na polskim rynku zamówień publicznych w ostatnich latach wzrastała. Świadczą o tym wskaźniki średniej liczby ofert, jakie nadesłano na jedno postępowanie przetargowe, zakończone wyborem oferty w okresie pierwszego półrocza lat 1998–2001. Wskaźniki te ukształtowały się następująco: 1998 r. – 3,64 oferty; 1999 r. – 5,60 oferty; 2000 r. – 5,80 oferty; 2001 r. – 5,50 oferty. Powyższą tendencję wzrostową autorzy opracowania tłumaczą takimi czynnikami pozytywnymi, jak: wysokie zainteresowanie zamówieniami publicznymi ze strony przedsiębiorstw oraz łatwy dostęp oferentów do informacji o ogłaszanych przetargach.

Pogłębione badania tego problemu wskazują ponadto na istnienie pozytywnej korelacji pomiędzy intensywnością konkurencji na rynku zamówień publicznych oraz poziomem koniunktury gospodarczej w danym regionie³⁸.

³⁷ Informacja wstępna o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w I połowie 2001 roku, Informator Urzędu Zamówień Publicznych, sierpień 2001, s. 87–88 (www.uzp.gov.pl).

³⁸ A. B o r o w i c z, *Konkurencja cenowa na polskim rynku budowlanym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2001, s. 229–248.

3.1.2. Zmiany prawnych podstaw systemu

Ogólna struktura, zarówno formalna, jak i merytoryczna, fundamentalnego dla systemu zamówień publicznych aktu prawnego, jakim jest uozp., od 1994 r. do chwili obecnej nie uległa zmianie³⁹. Tak więc w ustawie wyróżnić można 3 części, z których każda obejmuje po 3 rozdziały. Przepisy zawarte w I i III części ustawy obowiązują „powszechnie”, tzn. w całym systemie zamówień publicznych, natomiast przepisy zawarte w części II dotyczą wyłącznie poszczególnych trybów udzielania zamówień, przewidzianych ustawą. Obowiązująca aktualnie (grudzień 2003) wersja ustawy składa się zatem z następujących rozdziałów: przepisy ogólne (I), Urząd Zamówień Publicznych (II), zasady udzielania zamówień publicznych (III), przetarg nieograniczony i ograniczony (IV), przetarg dwustopniowy (V), inne tryby udzielania zamówień publicznych (VI), umowy w sprawach zamówień publicznych (VII), protesty i odwołania (VIII), zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy przejściowe i końcowe (IX).

Kolejnymi nowelizacjami do ustawy były wprowadzane w latach 2001–2003 istotne modyfikacje i zmiany. Zmiany te wynikają w pierwszym rzędzie z:

- ustawy z 22.06.2001 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych (Dz. U. nr 76 z 2001 r., poz. 813) – dalej „nowela A”;
- ustawy z 26.07.2001 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych (Dz. U. nr 113 z 2001 r., poz. 1208) – dalej „nowela B”;
- ustawy z 21.12.2001 r. o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 154 z 2001 r., poz. 1802) – dalej „nowela C”;
- ustawy z 22.11.2002 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych (Dz. U. nr 2 z 2003 r., poz. 16) – dalej „nowela D”;
- ustawy z 29.08.2003 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych (Dz. U. nr 165 z 2003 r., poz. 1591) – dalej „nowela E”.

Podstawowe zmiany, jakie wynikają z przywołanych powyżej aktów prawnych, poddane zostaną analizie w kolejnym podrozdziale niniejszej publikacji.

3.2. Ocena kierunków ewolucji zmian uozp.

3.2.1. Kryteria oceny

Pamiętając o **istocie** oraz **funkcjach** polskiego systemu zamówień publicznych, sformułowano następujący zestaw kryteriów oceny zmian, dokonywanych w uozp. w latach 2001–2003:

³⁹ Na temat pierwotnej wersji ustawy patrz: M. L e m k e, *Ustawa o zamówieniach publicznych z komentarzem*, Wydawnictwo Centrum Prawne, Kraków 1994.

- a) harmonizacja polskiego prawa zamówień publicznych z dyrektywami UE;
- b) skuteczność i obiektywność systemu;
- c) jednoznaczność rozwiązań szczegółowych tworzących system;
- d) powszechność systemu;
- e) antyprotekcjonistyczne oddziaływanie systemu;
- f) ogólny poziom racjonalności systemu;
- g) antykorupcyjne i antydefraudacyjne oddziaływanie oraz transparentność systemu;
- h) koszty funkcjonowania systemu;
- i) stymulacyjne oddziaływanie systemu na sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MSP).

3.2.2. Wyniki oceny podstawowych zmian w uozp według przyjętych kryteriów

Wyniki oceny zmian, wprowadzanych do uozp w latach 2001–2003, przedstawia tabela 1.

Tabela 1.

Wyniki oceny podstawowych zmian wprowadzanych do uozp w latach 2001–2003

Opis wprowadzanej zmiany	Podstawa prawna		Ocena zmiany według przyjętych kryteriów ¹⁾									
	akt prawny	przepis ustawy	a	b	c	d	e	f	g	h	I	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Pominięcie w definicji „zamówienia publicznego” desygnatu opłacania zamówienia ze środków publicznych	A	art. 2 u. 1 p.1	+	•	+	•	•	•	•	•	•	
Zakaz stosowania kryteriów oceny ofert odnoszących się do właściwości oferenta	A	art. 27d u.2; art. 2 u.1 p. 8	+	?	+	•	•	•	•	•	•	
Doprecyzowanie sposobu ustalania wartości zamówienia wykonywanego w częściach + konsekwencje proceduralne	A	art. 3a u. 1 i 2	+	+	?	•	•	+	•	•	•	
Doprecyzowanie sposobu ustalania wartości zamówień na dostawy lub usługi danej kategorii + konsekwencje proceduralne	A	art. 3a u. 3 i 4	+	+	?	•	•	+	•	•	•	
Określenie kursu dnia dla potrzeb przeliczania EURO na złote	A	art. 2 u.2	•	+	+	•	•	•	•	•	•	
Doprecyzowanie pojęcia zamówień mieszanych	A	art. 3b	•	•	+	•	•	•	•	•	•	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Objęcie systemem zamówień publicznych jednostek sektora użyteczności publicznej niezależnie od ich formy własności	A	art. 4a	+	•	•	+	•	•	•	•	•
Zmiana przedmiotowego katalogu wyłączeń stosowania ustawy	A	art. 6 u.1 p. 4; art. 6 u.2	+	•	•	-	•	?	•	•	•
Zmiana „dolnego progu” systemu zamówień publicznych	A	art. 6 u.1 p. 7	•	•	•	-	•	•	•	•	•
Dopuszczenie możliwości składania ofert konsorsyjnych	A	art. 6b	+	•	+	•	•	•	•	•	+
Obowiązek publikacji ogłoszeń o zamówieniach planowanych do udzielenia w danym roku	A	art. 14c	+	+	•	•	•	+	+	•	•
Wprowadzenie nowych kwot progowych	A	art. 14b; art. 38 u. 3 p. 2	+	•	•	•	•	•	•	•	•
Warunkowe dopuszczanie ofert wariantowych	A	art. 17a	+	•	?	•	•	+	•	•	•
Likwidacja preferencji krajowych od 1.05.2004 r.	A	art. 18 u. 2–6	+	•	•	•	+	?	•	•	•
Rezygnacja z badania stosunku zależności/dominacji oferenta z innymi uczestnikami postępowania 1.05.2004 r.	A	art. 22 u. 5–7	+	•	•	•	•	+	•	•	•
Dopuszczenie możliwości uzupełniania/wyjaśniania przez oferenta niektórych dokumentów ofertowych	A	art. 22 u. 7a	+	•	•	•	•	+	•	•	•
Zwiększenie jawności postępowań	A	art. 25 u. 2; art. 43 u. 2	+	•	•	•	•	+	+	•	•
Obniżenie maksymalnej wysokości wadium	A	art. 41 u. 1	•	•	•	•	•	•	•	•	+
Przebudowa scenariusza trybu przetargu ograniczonego	A	rozdz. 4a	+	?	?	•	•	?	•	•	•
Wprowadzenie sądowej kontroli udzielania zamówień publicznych	A	art. 92a–92h	+	+	•	•	•	+	+	?	•
Ustawowe unormowanie problematyki komisji przetargowej	B	art. 20a	•	?	+	•	•	•	•	•	•
Obowiązek emisji ogłoszeń przetargowych na stronie internetowej zamawiającego	B	art. 29	•	+	•	•	•	?	+	+	•
Zawieszenie do 31.12.2003 r. art. 3a	C	art. 3a	•	+	+	•	•	+	•	•	•
Wprowadzenie zasady jawności zawartych umów	D	art. 74a	•	+	•	•	•	+	+	•	•
Uchylenie od 1.01.2004 r. art. 3a	E	art. 3a	•	•	+	•	•	+	•	•	•
Precyzyjna delegacja do określenia zasad określania wartości zamówienia	E	art. 3d	•	+	+	•	•	+	•	•	•

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Zmiany w zakresie podmiotowym obowiązywania ustawy	E	art. 4a u. 4 i 5	+	•	•	•	•	+	•	•	•
Zmiany w zakresie podmiotowym uozp	E	art. 6 u. 1	+	•	•	•	•	+	•	•	•
Zwolnienie pewnych zamówień z badania podmiotowego oferentów	E	art. 15a	•	+	•	•	•	+	•	•	•
Liberalizacja przepisów dotyczących komisji przetargowej	E	art. 20a u. 2a	•	+	•	•	•	+	•	•	•
Racjonalizacja jawności postępowania i dostępności do jego dokumentacji	E	art. 26a u. 2 i 3	•	+	+	•	+	•	•	•	•
Zmiany w procedurze odwoławczej	E	art. 79a u. 1; art. 81 u. 3; art. 88 u. 1	•	+	•	•	•	+	•	•	•

+ ocena pozytywna; – ocena negatywna; ? ocena wątpliwa; y symbole kryteriów ocen jak w punkcie 3.2.1.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Jak wynika z tabeli, najkorzystniejszej ocena wprowadzanych zmian wypada z punktu widzenia takich kryteriów jak:

- a) harmonizacja polskiego prawa zamówień publicznych z dyrektywami UE – 18 ocen pozytywnych;
- f) ogólny poziom racjonalności systemu zamówień publicz. – 17 ocen pozytywnych;
- b) skuteczność i obiektywność systemu – 13 ocen pozytywnych;
- c) jednoznaczność rozwiązań szczegółowych składających się na system – 10 ocen pozytywnych.

Chociaż ogólna ocena zmian wprowadzanych do uozp. w latach 2001–2003, dokonana przy użyciu przyjętych kryteriów, wypada pozytywnie, to jednak krytyczną refleksję wzbudza fakt, iż z punktu widzenia pewnej grupy kryteriów zmiany te nie mogły zostać ocenione pozytywnie.

Andrzej Borowicz

THE ESSENCE, FUNCTIONS AND DIRECTIONS OF THE EVALUATION OF THE POLISH PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM

(Summary)

The public procurement system has a number of essential functions to fulfill in modern market economy. In power Poland this system was recreated in the mid 90s. The

Polish prewar experience as well as EEC directives standards, were taken into account when the system was recreated. The essence and functions of the public procurement system in the market economy are evaluated in the publication. The system of public procurement in prewar Poland and the EU current public procurement market have also been characterized. On the background the changes of the Polish Public Procurement Act 2001–2003 have been evaluated. This evaluation has been applied by means of the proposed set of criteria.