

Katarzyna Bartusik

Katedra Procesu Zarządzania

Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej – regulacje prawne

1. Wprowadzenie

Fundusze europejskie umożliwiają realizację wielu działań dających szansę polskim firmom oraz regionom na podniesienie ich konkurencyjności, a w zasadzie na dostosowanie ich w różnych obszarach do standardów panujących w Unii Europejskiej. „Współczesne rozumienie pojęcia zamówień publicznych wymaga kompleksowego ujęcia wielu różnorodnych dziedzin, które składają się na funkcjonowanie oraz rozwój różnego rodzaju instytucji, organizacji, miast i regionów, wymaga również wypracowania swoistego systemu, złożonego z elementów ekonomicznych, prawnych, finansowych i planistycznych, społecznych, ekologicznych i wielu innych. W Polsce są już zauważalne wyniki pierwszych działań zgodnych z zamierzeniami programów UE i ich kompleksową realizacją” [J. Kopietz-Unger 2006, s. 9].

Począwszy od 1.05.2004 r. zmieniła się forma funkcjonowania gospodarki, instytucji, parlamentów, granic. Szybkość zmian jest bardzo duża, szczególnie w niektórych segmentach rynku pracy. Do Polski napływa coraz więcej inwestycji, wiele gałęzi skorzystało już ze wsparcia finansowego UE, co niewątpliwie mimo licznych obaw wpływa na poprawę ogólnych nastrojów prowadzących do wzrostu gospodarczego. Istotnym elementem decydującym o przyszłym sukcesie będzie absorpcja środków unijnych. Dlatego konieczne jest stworzenie systemu tej absorpcji oraz uelastycznienie przepisów prawnych [J. Kopietz-Unger 2006, s. 11].

Projekty są realizowane na podstawie ścisłych procedur wytyczonych i opublikowanych m.in. na internetowych stronach instytucji finansujących, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Finansów itd. Członkostwo w UE stanowi szansę dla polskich podmiotów gospodarczych, gdyż będą one mogły ubiegać się o zamówie-

nia publiczne na terenie całej Unii Europejskiej. Wymaga to jednak zapoznania się z dyrektywami, które określają zasady udzielania zamówień publicznych w UE.

2. Zasady udzielania zamówień publicznych w Unii Europejskiej

Zasady udzielania zamówień publicznych w krajach Unii Europejskiej regulują następujące przepisy, tj. ogólne zasady wynikające z prawa pierwotnego – Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej oraz szczegółowe regulacje zawarte w dziewięciu dyrektywach dotyczących zamówień publicznych (Dyrektywa 92/50/EWG dotycząca koordynacji procedur udzielania zamówień).

Do kluczowych zasad, jakie obowiązują w systemie zamówień publicznych, zalicza się:

- zakaz dyskryminacji dostawców lub wykonawców ze względu na kraj ich pochodzenia,
- obowiązek informowania o zamiarze udzielania zamówienia przez publikację ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich,
- nakaz równego traktowania wszystkich uczestników postępowania, przejrzystość postępowania wyrażającą się w obowiązku informowania przez zamawiającego o następujących decyzjach: odrzuceniu oferty, wykluczeniu wykonawcy, udzieleniu zamówienia,
- wybór oferty najkorzystniejszej w oparciu o przyjęte kryteria oceny, np. najniższa cena lub oferta najkorzystniejsza ekonomicznie,
- możliwość zaskarżenia decyzji zamawiającego przez dostawców lub wykonawców.

Procedury określone w dyrektywach dotyczą wszystkich instytucji, bez względu na rodzaj środków finansowych, jakimi dysponują (środki publiczne czy też środki własne). Zamawiającymi w świetle dyrektyw są organy państwowe, samorządowe, a także tzw. instytucje prawa publicznego. Instytucje prawa publicznego to osoby prawne wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego, kontrolowane lub finansowane w przeważającej części przez organy państwowe lub samorządowe. Dyrektywa 93/38 koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty funkcjonujące w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu, telekomunikacji dotyczy także podmiotów innych niż publiczne, pod warunkiem że działają w oparciu o prawa szczególne lub wyłączne.

Należy tu również nadmienić, że obowiązek przestrzegania postanowień dyrektyw unijnych istnieje jedynie powyżej określonych, stosunkowo dużych wartości progowych. Najniższy próg obowiązywania dyrektyw dotyczy jedynie tzw. jednostek centralnych i wynosi około 167 000 euro, w przypadku gdy przedmiot zamówienia

wienia obejmuje dostawy lub usługi, oraz 5 000 000 euro w przypadku zamówienia na roboty budowlane. Poniżej wymienionych progów stosowanie określonych przez dyrektywy procedur nie jest konieczne, a zakres regulacji pozostawiono swobodzie państw członkowskich (większość państw unijnych posiada jednak regulacje dotyczące zamówień publicznych zarówno powyżej, jak i poniżej progów). Zabronione jest natomiast naruszanie podstawowych zasad prawa pierwotnego, np. dyskryminacja przedsiębiorców zagranicznych, stosowanie preferencji krajowych oraz innych ograniczeń w swobodnym przepływie towarów oraz usług.

Procedurami udzielania zamówień publicznych przewidywanymi w dyrektywach są:

- procedura otwarta (przetarg nieograniczony)
- procedura ograniczona (przetarg ograniczony),
- procedura negocjacyjna w dwóch odmianach z ogłoszeniem oraz bez ogłoszenia.

Procedury: otwarta i ograniczona mogą być stosowane zamiennie, natomiast procedura negocjacyjna – jedynie w sytuacjach określonych w dyrektywach (zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości katalog tych okoliczności jest zamknięty).

W ramach dyrektyw zwraca się szczególną uwagę na :

- prawidłowe określenie przedmiotu zamówienia, przewidując zakaz dyskryminacji dostawców lub wykonawców, np. przez takie określenie przedmiotu zamówienia, które wskazywałoby na konkretny znak towarowy, patent lub pochodzenie;
- zasady kwalifikacji do udziału w postępowaniu (wyraźne rozdzielenie warunków udziału w postępowaniu od kryteriów udzielenia zamówienia).

Ważnym elementem reżimu dotyczącego zamówień publicznych w UE są środki odwoławcze. Poświęcono im dwie dyrektywy:

- Dyrektywę 89/665/EWG – dotyczy koordynacji przepisów prawnych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane,
- Dyrektywę 92/13/EWG – dotyczy koordynacji przepisów prawnych i administracyjnych odnoszących się do stosowania zasad Wspólnoty w zakresie procedur udzielania zamówień publicznych przez podmioty funkcjonujące w sektorach gospodarki wodnej, energii, transportu i telekomunikacji¹. Dyrektywy te wyma-

¹ Istnieją jeszcze dwie dyrektywy nowelizujące: 97/52/WE i 98/4/WE oraz Dyrektywa 2001/78 określająca formularze ogłoszeń podlegających publikacji w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Dwie pierwsze dyrektywy odnoszą się do zamówień o stosunkowo dużej wartości szacunkowej. Po przyjęciu dyrektyw 97/52 oraz 98/4 wartości progowe, od których mają zastosowanie postanowienia dyrektyw, przedstawiają się następująco: a) dyrektywy klasyczne: zamówienia na dostawy i usługi – 130 000 SDR (zamawiający szczebla centralnego), 200 000 SDR pozostali zamawiający, na roboty budowlane: 5 000 000 SDR. SDR (*Special Drawing Rights* – jednostka roz-

gają, aby istniała możliwość efektywnego i szybkiego rozpatrywania odwołań od decyzji zamawiającego.

Zasadniczym celem dyrektyw unijnych, jak wynika z przepisów prawnych, nie jest ujednoczenie procedur krajowych stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich, ale ich koordynacja. Jednakże ze względu na stosunkowo szczegółowe regulacje zawarte w dyrektywach, wszystkie państwa unijne przyjęły model, w którym dla zamówień przekraczających progi unijne obowiązują przepisy stanowiące wierne odzwierciedlenie procedur przewidzianych w dyrektywach.

Należy tu wspomnieć również o zasadach udzielania zamówień, jakie obowiązują w krajach UE. Podstawowe informacje na ten temat zawiera tabela 1.

Tabela 1. Udzielanie zamówień publicznych we Francji oraz w Austrii

Kraj	Podstawy prawne	Tryby udzielania
Francja	1. Kodeks zamówień publicznych z 2004 r. (<i>Code des marchés publics</i> – CMP); 2. Ustawy: z 31.12.1975 – dotycząca udziału przedsiębiorcy w zleceniu; z 12.07.1985 – dotycząca państwowego nadzoru budowlanego; z 20.01.1993 – dotycząca walki z korupcją; z 11.12.1992 – dotycząca przyznawania zleceń w sektorach	– procedura otwarta (obligatoryjna), – procedura ograniczona (obligatoryjna), – procedura negocjacyjna, – procedura planowania i wdrażania, – wybór: procedury dopasowania, procedury elektronicznej, pierwszej selekcji oferenta, – ogłoszenie konkursu. Unieważnione zostały: zlecenie z wolnej ręki (poniżej 90 000 euro) oraz tzw. małe konkursy
Szwajcaria	Ustawa „Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen” z 16.12.1994 (weszła w życie od 1.01.1996); Rozporządzenie „Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen z 11.12.1995, które reguluje procedury przetargowe federacji i konkursy planistyczne itd.	Tryby poniżej progów: zlecenie z wolnej ręki (poniżej 50 000 franków), przetarg otwarty lub ograniczony. Tryby powyżej wartości progowej: – procedura otwarta, – procedura ograniczona, – zlecenie z wolnej ręki itp.

Źródło: opracowanie na podstawie [J. Kopet-Unger 2006, s. 33–51].

liczeniowa Międzynarodowego Funduszu Walutowego – w lipcu 2003 r. 1 SDR wynosił ok. 1,3 euro, dla potrzeb określania progów przeliczana raz na dwa lata i ogłaszana w Dzienniku Urzędowym Unii Wspólnot); b) dyrektywy o użyteczności publicznej – sektor gospodarki wodnej, energetyka, transport i telekomunikacja: zamówienia na dostawy i usługi – 400 000 euro, 400 000 SDR, 600 000 euro; zamówienia na roboty budowlane: 5 000 000 euro, 5 000 000 SDR.

3. Zmiany w ramach ustawy Prawo zamówień publicznych

Senat po rozpatrzeniu ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wprowadził do niej 41 poprawek i, co najważniejsze, urealnił termin wejścia w życie ustawy, zapobiegając tym samym nadaniu jej przepisom mocy wstecznej.

Do istotnych poprawek o charakterze merytorycznym należy m.in.:

- zwolnienie szkół wyższych z obowiązku stosowania ustawy przy udzielaniu zamówień o wartości do 60 000 euro,
 - umożliwienie zamawiającemu żądania wadium w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego do wartości 60 000 euro,
 - w przypadku zamówień do 60 000 euro wyłączenie stosowania przepisów dotyczących jedynie terminów składania ofert i wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu,
 - poddanie pełnym rygorom ustawy usług związanych z bieżącym utrzymaniem dróg i ulic (Senat kierował się potrzebą zapewnienia zgodności ustawy z prawem unijnym),
 - powoływanie komisji przetargowej do postępowań o udzielenie zamówień o wartości powyżej 60 000 euro (wprowadzenie obowiązku powoływania w każdym przypadku komisji przetargowej byłoby zbytnim sformalizowaniem postępowania o udzielenie zamówień o wartości do 60 000 euro);
 - wyeliminowanie możliwości modyfikacji treści postanowień SIWZ (specyfikacji istotnych warunków zamówienia) dotyczących kryteriów oceny ofert, warunków udziału w postępowaniu oraz sposobu oceny ich spełnienia. Zezwolenie na ową modyfikację byłoby oczywistym naruszeniem orzeczenia ETS z 18.10.2006.
- Zmiany zaproponowane w ramach nowej ustawy spotkały się z aprobatą.

4. Ogłoszenia o zamówieniach publicznych

Jednym z podstawowych elementów przejrzystości procedur udzielania zamówień publicznych jest publikacja ogłoszenia o zamówieniach w taki sposób, by umożliwić wszystkim zainteresowanym przedsiębiorcom wzięcie udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Temu celowi służy przewidywany przez dyrektywy obowiązek publikacji przez zamawiającego dwóch rodzaj ogłoszeń: ogłoszenia wstępnego o planowanych w danym roku zamówieniach oraz ogłoszenia wszczynającego postępowanie.

Zgodnie z postanowieniami dyrektywy o usługach, zamawiający zobowiązany jest podać tak szybko, jak to możliwe po rozpoczęciu roku budżetowego, w ogłoszeniu o planowanych zamówieniach (*Periodic Indicative Notice* – PIN), całkowitą wartość zamówień na poszczególne kategorie usług, których zamierza udzielić

w ciągu następnych 12 miesięcy. Obowiązek ten dotyczy jedynie tych zamówień, których szacunkowa wartość wynosi co najmniej 750 000 euro. W przypadku zamówień publicznych na dostawy zamawiający jest zobowiązany do podania, również w ogłoszeniu informacji o planowanych zamówieniach, całkowitej wartości zamówień na poszczególne grupy produktów, których zamierza udzielić w ciągu następnych 12 miesięcy, jeżeli ich wartość szacunkowa wynosi co najmniej 750 000 euro. Nieco inaczej obowiązek ten został sformułowany w odniesieniu do zamówień na roboty budowlane. W tym przypadku zamawiający obowiązek podania w ogłoszeniu o planowanych zamówieniach, zasadniczych cech zamówień, których zamierza udzielić w ciągu następnych 12 miesięcy, pod warunkiem że ich wartość szacunkowa wynosi co najmniej 5 000 000 euro. W przypadku zamówień sektora klasycznego opublikowanie takiego ogłoszenia nie zwalnia zamawiającego z późniejszego publikowania właściwego ogłoszenia o danym zamówieniu.

Opublikowane ogłoszenia o planowanych zamówieniach umożliwia zamawiającemu wyznaczenie krótszych, niż na normalnych zasadach, terminów składania ofert. Inaczej jest w przypadku zamówień w sektorach użyteczności publicznej – tu wstępne ogłoszenie o planowanych zamówieniach, jeżeli spełnia dodatkowe warunki, może pełnić rolę właściwego ogłoszenia o postępowaniu.

Ogłoszenie wszczynające postępowanie sporządza się zgodnie ze wzorami stanowiącymi załączniki do poszczególnych dyrektyw. Ogłoszenie o wyborze oferty (o wyniku postępowania), którego celem jest umożliwienie sprawdzenia przez wykonawców, a także opinię publiczną, prawidłowości postępowania o udzielenie zamówienia, zamawiający musi opublikować niezależnie od zastosowanej przez niego procedury, a więc również po przeprowadzeniu negocjacji tylko z jednym wykonawcą. Zamawiający ma obowiązek wysłania takiego ogłoszenia celem publikacji w ciągu 48 dni od udzielenia zamówienia.

Zgodnie z dyrektywami², wszelkie wymagane ogłoszenia publikuje się za pośrednictwem mającego siedzibę w Luksemburgu Urzędu Publikacji Urzędowych Wspólnot Europejskich, w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich, a konkretnie w jego dodatku S, oraz w elektronicznej bazie danych TED (*Tenders Electronic Daily*).

Procedura postępowania obejmuje następujące działania:

- zamawiający sporządza ogłoszenie zgodnie ze wzorcami stanowiącymi załącznik do dyrektyw;
- przekazuje je w najbardziej odpowiedniej formie do Urzędu, przy czym dyrektywy nie przesądzają, jaka powinna być to firma (jedynie w przypadku pro-

² Dodatek S do Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich jest wydawany obecnie tylko w wersji elektronicznej – na nośnikach CD. Od 1.04.1999 r. dostępny jest również bezpłatnie w sieci Internet.

cedury przyspieszonej istnieje obowiązek wysyłania takiego ogłoszenia za pomocą telegrafu, telefaksu czy też telexu);

– ogłoszenia publikowane są przez Urząd w terminie 12 dni od ich wysłania, zaś w przypadku procedury przyspieszonej – w terminie do 5 dni od daty ich wysłania. Data wysłania jest o tyle istotna, że minimalne terminy składania ofert są liczone nie od daty publikacji ogłoszenia, ale właśnie od momentu ich wysłania w celu publikacji. Jeżeli więc zasadniczy termin składania ofert w procedurze otwartej wynosi co najmniej 52 dni, to po odliczeniu czasu przysługującego Urzędowi na publikację termin dla przedsiębiorcy na złożenie oferty może ulec skróceniu do 40 dni.

Należy przy tym pamiętać, że zamawiający mają prawo do opublikowania ogłoszenia w krajowych dziennikach urzędowych czy też w prasie, nie może to jednak nastąpić przed datą skierowania ogłoszenia do publikacji w Dzienniku Urzędowym. Ponadto w takim ogłoszeniu nie mogą się znaleźć informacje inne niż te, które zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym. Ogłoszenie jest publikowane w całości w języku, w jakim zostało przygotowane, natomiast streszczenie ogłoszenia jest sporządzane we wszystkich językach urzędowych Wspólnot (obecnie 11), przy czym autentyczny jest jedynie tekst oryginalny. Wszelkie koszty związane z publikacją (w tym również tłumaczenia) ponoszą wspólnoty.

W Dzienniku Urzędowym publikowane są nie tylko ogłoszenia o zamówieniach udzielanych przez zamawiających z poszczególnych państw UE, ale także o zamówieniach udzielanych przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, instytucje Unii, przez zamawiających z Norwegii, Lichtensteinu, Islandii, instytucje z krajów stron Porozumienia w sprawie zamówień rządowych (GPA), Japonii, USA, Kanady i Szwajcarii, oraz ogłoszenia o zamówieniach udzielanych w ramach programów pomocowych PHARE i TACIS.

Niektóre informacje związane z zamówieniami w UE można znaleźć pod adresem: <http://simap.eu.int>. Jest to strona poświęcona projektowi SIMAP, którego jednym z elementów jest umożliwienie przesyłania ogłoszeń za pomocą Internetu oraz udostępnianie specjalnego oprogramowania do wyszukiwania określonych ogłoszeń. Tak więc od 1.04.1999 r. ogłoszenia dotyczące zamówień publicznych w UE są dostępne dla zainteresowanych wykonawców w trzech różnych formach:

1) *Tenders Electronic Daily* (TED) – to elektroniczna wersja dodatku do Dziennika Urzędowego Wspólnot. Umożliwia on najszybszy dostęp do informacji o ok. 500 przetargach dziennie. Aktualizowany jest każdego dnia, ukazuje się we wszystkich 11 językach urzędowych;

2) Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich (CD-ROM) – ogłoszenia publikowane są w 11 językach urzędowych. Cena jednego egzemplarza wnosi 2,5 euro za egzemplarz. Ukazuje się co dwa tygodnie;

3) TED Alert – jest narzędziem umożliwiającym kojarzenie informacji dotyczących przetargów z zakresem działalności przedsiębiorstwa. Wszystkie ogłoszenia sprawdzane są pod kątem profilu przedsiębiorstwa i za każdym razem, kiedy ogłoszenie o przetargu mogłoby potencjalnie zainteresować jakieś przedsiębiorstwo, wszystkie dokumenty dotyczące przedmiotowego przetargu są udostępnione przedsiębiorcy w zależności od wyboru w pełnej lub skróconej wersji.

5. Procedury udzielania zamówień publicznych

Dyrektywy klasyczne jako podstawową zasadę przyjmują udzielenie zamówień w procedurze otwartej lub ograniczonej, a wyjątkowo – możliwość udzielenia zamówień w procedurze negocjacyjnej. W przypadku procedury otwartej ofertę może złożyć każdy dostawca lub wykonawca, odpowiadając na konkretne ogłoszenia o zamówieniu. W procedurze ograniczonej oferty mogą złożyć jedynie dostawcy lub wykonawcy zaproszeni przez zamawiającego. Postępowanie to składa się z dwóch odrębnych faz:

- zamawiający publikuje ogłoszenie o zamówieniu, zapraszając dostawców lub wykonawców, by wyrazili zainteresowanie udziałem w postępowaniu (czyli do złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu);

- zamawiający wybiera spośród dostawców lub wykonawców, którzy wyrazili takie zainteresowanie – na podstawie znanych im wcześniej, opublikowanych kryteriów – pewną liczbę dostawców lub wykonawców, których zaprosi do składania ofert, po czym dokonuje wyboru oferty najkorzystniejszej. Kryteria, na podstawie których przeprowadzana jest wspomniana kwalifikacja, mogą dotyczyć sytuacji ekonomicznej lub finansowej, czy też umiejętności i zdolności technicznych zainteresowanych. Zamawiający może wskazać w ogłoszeniu liczbę dostawców lub wykonawców, których zaprosi do składania ofert. Liczba ta powinna się mieścić w przedziale 5–20 (w celu zachowania zasady konkurencyjności – w szczególnych przypadkach możliwe jest obniżenie wyżej wspomnianych progów). Jeżeli zamawiający tego nie zastrzegł, zobowiązany jest zaprosić wszystkich dostawców lub wykonawców, którzy spełniają przewidziane przez niego kryteria.

Procedura negocjacyjna polega na tym, że zamawiający udziela zamówienia po przeprowadzeniu negocjacji z jednym bądź większą liczbą dostawców lub wykonawców. W przypadku tej ostatniej procedury dyrektywy wyróżniają jeszcze procedurę negocjacyjną z wcześniejszą publikacją ogłoszenia oraz bez takiej publikacji. Zarówno jedna, jak i druga procedura jest dopuszczana tylko w wyjątkowych, ściśle określonych przypadkach, np. szczególnie pilna potrzeba udzielenia zamówienia, której nie można było przewidzieć, a której wystąpieniu nie jest winny zamawiający, czy też w przypadku udzielenia zamówień dodatkowych lub uzupełniających.

6. Terminy składania ofert

Celem przyjęcia dyrektyw o zamówieniach publicznych było skoordynowanie krajowych przepisów o udzieleniu zamówień publicznych z przepisami unijnymi. Jednym z elementów skoordynowanych procedur są wymagane przez dyrektywy minimalne terminy składania ofert czy też wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Oczywiście każde z państw członkowskich może przewidzieć dłuższe terminy, niedopuszczalne jest jednak wyznaczenie terminów krótszych. Biorąc pod uwagę zmiany wynikające z dyrektywy 97/52, terminy składania ofert przedstawiają się następująco:

1) w procedurze otwartej termin składania ofert nie może być krótszy niż 52 dni licząc od daty wysłania ogłoszenia w celu jej publikacji w Dzienniku Urzędowym. Termin ten może ulec skróceniu do 36 dni,

2) w procedurze ograniczonej termin składania ofert nie może być krótszy niż 37 dni, licząc od daty wysłania ogłoszenia (termin składania ofert nie może być krótszy niż 40 dni licząc od daty wysłania zaproszenia do składania ofert).

Terminy te mogą być jednak pod pewnymi warunkami skrócone. Po pierwsze, w sytuacji gdy zamawiający opublikował ogłoszenie o planowanych zamówieniach, czas na składanie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu może zostać skrócony do 26 dni. Po drugie, dyrektywy dopuszczają jeszcze procedurę przyspieszoną, w której skróceniu może ulec zarówno termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału do nie mniej niż 15 dni, jak i termin składania ofert – do nie mniej niż 10 dni. Procedura ta może jednak zostać zastosowana jedynie wówczas, gdy ze względu na pilny charakter udzielenia zamówienia nie mogą być zachowane terminy przewidziane w procedurze ograniczonej. W procedurze negocjacyjnej czas składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu nie powinien być krótszy aniżeli 37 dni od daty wysłania ogłoszenia (15 dni w przypadku procedury przyspieszonej).

7. Procedury odwoławcze

Środkom odwoławczym poświęcone są dwie dyrektywy, tj. Dyrektywa Rady 89/665/EWG z dnia 21.12.1989 r. dotycząca koordynacji przepisów prawnych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na usługi, dostawy i roboty budowlane, oraz Dyrektywa Rady 92/13/EWG z dnia 25.02.1992 r. dotycząca koordynacji przepisów prawnych i administracyjnych, odnoszących się do stosowania zasad Wspólnoty w zakresie procedur udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki i transportu oraz telekomunikacji. Wspólną cechą wymienionych dyrektyw jest to, że określają one warunki doty-

czące możliwości odwoływania się przez dostawców lub wykonawców od decyzji zamawiających, które muszą być zgodne z odpowiednimi procedurami określonymi w porządkach prawnych poszczególnych państw Unii. Szczegóły dotyczące sposobu organizacji systemu odwoławczego są regulowane samodzielnie przez poszczególne państwa Unii.

Dyrektywy odwoławcze wymagają, aby w poszczególnych państwach członkowskich istniała możliwość efektywnego i szybkiego rozpatrywania odwołań od decyzji zamawiających. Przedmiotem odwołania może być zarzut naruszenia prawa krajowego wdrażającego prawo wspólnotowe. Środki odwoławcze powinny: przysługiwać dostawcom lub wykonawcom niezależnie od ich przynależności państwowej (zakaz dyskryminacji), być dostępne przynajmniej dla tych dostawców lub wykonawców, którzy mieli albo mogli mieć interes w uzyskaniu danego zamówienia i których interes doznał lub mógł doznać uszczerbku na skutek decyzji zamawiającego podjętej z naruszeniem odpowiednich przepisów. Procedury odwoławcze poszczególnych państw powinny również przewidywać możliwość zawieszenia postępowania oraz uchylecia bezprawnej decyzji zamawiającego, a także przyznania odszkodowania oferentowi.

Organizacja systemu odwoławczego, zgodnie z dyrektywami, może przyjmować różne formy – w każdej jednak odwołania powinny być rozpatrywane przez sąd lub inny niezależny od zamawiającego organ, którego członkowie są powoływani (odwoływani) na tych samych zasadach co sędziowie. W przypadku gdy odwołanie rozpatruje organ, który nie jest sądem, dostawcom lub wykonawcom powinno przysługiwać prawo odwołania do sądu. Prócz wymienionych wyżej elementów dyrektywa 92/13 zawiera jeszcze dwie dodatkowe procedury: atestacje oraz koncyliację. Pierwsza to procedura dobrowolnego poddania się przez zamawiającego okresowej kontroli zgodności z odpowiednimi przepisami przeprowadzanych przez niego postępowań o udzielenie zamówień, wykonywana przez niezależnych i obiektywnych inspektorów. Druga procedura polega na dobrowolnym dla zamawiającego postępowaniu pojednawczym z niezadowolonym wykonawcą, prowadzonym przez niezależnego arbitra zaproponowanego przez Komisję Europejską.

8. Ryzyko w ramach procesu zamówień publicznych

Z realizowanymi zamówieniami wiąże się wiele czynników ryzyka, które można odnieść do poszczególnych etapów procesu udzielania zamówień publicznych. Przykładowe czynniki zostały przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1. Elementy ryzyka w procesie zamówień publicznych

Etap procesu	Opis potencjalnego ryzyka
Planowanie zamówień	– niewywiązywanie się z obowiązku wstępnego ogłoszenia informacji o zamówieniach planowanych w ciągu następnych 12 miesięcy
Postępowanie wstępne (przygotowanie dokumentacji przetargowej)	– zastosowanie kryteriów oceny niezgodnych z ustawą, np. określenie przedmiotu zamówienia przy pomocy nazwy lub marki, – nieokreślanie w SIWZ istotnych z punktu widzenia zamawiającego spraw, np. warunków gwarancji lub obsługi (dzięki temu może wygrać oferta droższa) – nadmierne sformalizowanie postępowania (wprowadzenie wymogu oznakowania kopert, parafki na kopertach itp.) ponad to, co jest wymagane w przepisach, – podział zamówień, – niedoszacowanie wartości zamówienia
Wybór oferty	– występowanie tego samego podmiotu jako samodzielnego oferenta oraz członka konsorcjum w tym samym przetargu, – brak postępowania na piśmie, – konflikt interesów w komisji i u oferentów, – zmiana warunków podmiotowych oraz kryteriów oceny ofert w toku postępowania, – ta sama osoba odpowiada za wybór ofert oraz za odbiór zamówienia
Podpisanie umowy i realizacja	– umowa nie zabezpiecza w należyty sposób interesów instytucji

Źródło: opracowanie na podstawie [K. Knedker, M. Stasiak 2005, s. 167–170].

Na każdym etapie realizacji zamówień należy przestrzegać zasad obowiązujących w procesie udzielania zamówień publicznych, o których mowa w niniejszym artykule, oraz przepisów zawartych w ustawie Prawo zamówień publicznych i innych aktach normatywnych stanowiących podstawy w omawianym obszarze.

9. Podsumowanie

Priorytetowe znaczenie ma obecnie kwestia dostosowania systemu zamówień i regulacji prawnych do standardów Unii Europejskiej. W polskim systemie i prawie miało to nastąpić całkowicie do końca 2006 r. Aktualnie potrzebne są informacje o charakterze kompleksowym, które zagwarantują polskim oferentom możliwość ubiegania się o zlecenia w ramach zamówień publicznych w innych krajach. Zamówienia publiczne stworzyły możliwość pozyskania zleceń poza granicami kraju, a zatem konieczna jest informacja na temat procedur zamówień publicznych w innych krajach, co zapewne będzie sprzyjać polskim oferentom, jeśli chodzi

o pozyskiwanie zamówień poza granicami kraju. Szczególnie ważna jest kwestia dokumentacji, jakich można żądać od przedsiębiorców ubiegających się o zamówienie publiczne w krajach UE. Wynika to stąd, że w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych przywiązuje się dużą wagę do prawidłowej kwalifikacji uczestników postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zgodnie z ich postanowieniami wyróżnia się: 1) tzw. sprawdzenie zdolności dostawcy lub wykonawcy do wykonania danego rodzaju zamówienia oraz 2) wybór najkorzystniejszej oferty. W każdej z dyrektyw znajdują się stosowne rozdziały poświęcone kryteriom kwalifikacji dostawców lub wykonawców do udziału w postępowaniu, w tym również przesłanki do ich wykluczenia oraz informacje o dokumentach, jakich zamawiający może żądać od wykonawcy.

Literatura

- K. Knedler, M. Stasiak [2005], *Audyt wewnętrzny w praktyce. Audyt operacyjny i finansowy*, Polska Akademia Rachunkowości, Łódź.
J. Kopietz-Unger [2006], *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*, SGH, Warszawa.

Public Procurement in the European Union – Legal Regulations

The contemporary understanding of the concept public procurement requires a comprehensive grasp of many diverse fields that make up the functioning and development of various kinds of institutions, organisations, cities and regions. It also requires the development of a unique system made up of economic, legal, financial, planning and other elements. “In Poland, the results of initial activities consistent with the objectives of EU programmes and their comprehensive implementation are evident” [J. Kopietz-Unger 2006, p. 9].

Poland is the destination for an increasing number of investments and many sectors have taken advantage of EU financial assistance, which undoubtedly, despite numerous concerns, has had the effect of improving the general mood, resulting in economic growth. An essential element that will affect future success is the absorption of EU funds; for this it is necessary to create an absorption system and to make regulations more flexible [J. Kopietz-Unger 2006, p. 11]. In the article, the author discusses issues related to the functioning of public procurement in the EU by presenting the rules for awarding contracts, the basic changes in the Public Procurement Act, the rules for public procurement notices, and finally the procedures for awarding contracts and appeal procedures.