



Warszawa, dnia 29.04.2013 r.

PREZES
URZĘDU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Jacek Sadowy

UZP/DPIO-AGA/20078/2817/13
KW- 3884/13

Szanowny Pan
Ryszard Górecki
Senator Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Senatorze,

W nawiązaniu do oświadczenia złożonego przez Pana Senatora na 29 Posiedzeniu Senatu w dniu 21 marca 2013 r., w przedmiocie problemów ze stosowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.), zwanej dalej „ustawą Pzp”, przez uniwersytety i instytuty naukowe, przekazanego pismem z dnia 25 marca 2013 r. (znak: BPS/043-29-1175/13), uprzejmie informuję, iż nie podzielam opinii Pana Senatora, że obowiązujące prawo z zakresu zamówień publicznych znacznie spowalnia, a w niektórych przypadkach uniemożliwia rozwój badań naukowych i prac badawczo – rozwojowych.

I. Podstawowym celem ustawy Prawo zamówień publicznych jest zapewnienie równego traktowania wszystkich wykonawców ubiegających się o zamówienia i stworzenie warunków do pełnej konkurencji między nimi oraz zapobieganie zjawiskom korupcyjnym. Służą temu zasady odnoszące się do przeprowadzania procedury udzielania zamówień takie jak jawność postępowania i dostęp do informacji o ofertach, równość traktowania i obiektywne zasady wyboru najkorzystniejszej oferty. Stąd, jako podstawowe procedury przyjmowane są w systemie zamówień publicznych procedury przetargowe zapewniające szeroki dostęp do zamówień i konkurencyjność przy wyborze oferty najkorzystniejszej. Przepisy ustawy Pzp obok podstawowych trybów przetargowych przewidują również inne tryby i procedury umożliwiające ich odpowiednie dostosowanie do potrzeb zamawiających. Przedstawione problemy związane z udzielaniem zamówień publicznych zdają się bardziej wskazywać na trudności organizacyjne

środowisk akademickich, związane z odpowiednim stosowaniem przepisów ustawy Pzp, niż na problemy interpretacyjne wynikające z brzmienia przepisów ustawy.

II. Z uwagi na szczególny charakter niektórych zamówień oraz sytuacje związane z ich udzielaniem zostały przewidziane specjalne rozwiązania ustawowe, które uelastyczniają i ułatwiają dostosowanie tych procedur do potrzeb zamawiających, w tym także uczelni wyższych. W szczególności są to takie rozwiązania jak możliwość udzielania zamówień przez wyodrębnione jednostki organizacyjne uczelni na podstawie dyspozycji art. 32 ust. 5 ustawy Pzp. Przepis ten umożliwia, w sytuacji gdy wyodrębniona jednostka organizacyjna zamawiającego posiada samodzielność finansową, udzielenie zamówienia związanego z jej własną działalnością, co oznacza, że wartość udzielanego zamówienia ustala się odrębnie od wartości zamówień udzielanych przez inne jednostki organizacyjne tego zamawiającego posiadające samodzielność finansową.

Urząd Zamówień Publicznych dostrzegał i w dalszym ciągu dostrzega potrzebę dokonania istotnych zmian systemu zamówień publicznych. W ciągu ostatnich lat w wyniku wielu inicjatyw legislacyjnych Urzędu udało się na tyle usprawnić system zamówień publicznych, że w sposób istotny przyczyniło się to do sprawnej realizacji największych projektów związanych z wydatkowaniem środków Unii Europejskiej. W roku 2008 i 2009 zostały dokonane zmiany w ustawie Pzp, uelastyczniające stosowanie procedur zamówieniowych:

- wprowadzono art. 6a, zgodnie z którym w przypadku zamówień udzielanych w częściach, do udzielenia zamówienia na daną część zamawiający może stosować przepisy właściwe dla wartości tej części zamówienia, jeżeli jej wartość jest mniejsza niż wyrażona w złotych równowartość kwoty 80.000 euro dla dostaw lub usług oraz 1.000.000 euro dla robót budowlanych, pod warunkiem że łączna wartość tych części wynosi nie więcej niż 20% wartości zamówienia,

- zmieniono art. 4 pkt 3 lit. e), dzięki czemu odformalizowano udzielanie zamówień na usługi w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenie usług badawczych, które nie są w całości opłacane przez zamawiającego lub których rezultaty nie stanowią wyłącznie jego własności.

Niemniej jednak, nie oznacza to, iż w systemie zamówień publicznych nie dostrzegamy problemów o charakterze systemowym, które wymagają pilnej korekty m.in. legislacyjnej. Stąd też, oprócz bieżących zmian, których wprowadzenie postulujemy m.in. w zakresie wychodzącym naprzeciw oczekiwaniom środowiska naukowego, docelowo proponujemy także przyjęcie całkowicie nowej ustawy regulującej od nowa sposób prowadzenia postępowań o zamówienie publiczne.

Urząd Zamówień Publicznych przygotował projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych, który pismem z dnia 11 kwietnia 2013 r. został przekazany do konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych. Przedmiotowy projekt

uwzględnić rozwiązania postulowane przez środowiska naukowe, co w sposób realny może przyczynić się do odformalizowania procesu udzielania zamówień publicznych z zachowaniem celów tego systemu oraz zasad prawa europejskiego, poprzez:

- wprowadzenie możliwości unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w związku z nieprzyznaniem „grantów” naukowych na sfinansowanie danego zamówienia z dziedziny badań i rozwoju,
- wprowadzenie zakazu dokonywania podziału zamówienia na części wyłącznie w zakresie możliwych do wcześniejszego zaplanowania przez zamawiającego dostaw lub usług (art. 32 ust. 2).

Planowane są również dalsze zmiany w projekcie założeń służące uwzględnieniu postulatów środowisk naukowo – badawczych, takie jak:

- odformalizowanie procedury negocjacji bez ogłoszenia w zakresie m.in. zamówień na dostawę rzeczy wytwarzane w celach badawczych, doświadczalnych i rozwojowych,
- uchylenie progu wartościowego 20% zamówień uzupełniających na dostawy, określonego w art. 67 ust. 1 pkt 7.

W dniu 25 kwietnia 2013 r. został skierowany do rozpatrzenia przez Komitet Stały Rady Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych, który przewiduje m.in. podniesienie podstawowego progu, od którego powstaje obowiązek stosowania ustawy Pzp, z 14 000 euro do 20 000 euro.

Implementacja powyższych zmian do ustawy Pzp przyczyni się do większej konkurencyjności i przejrzystości procedur, przyspieszenia i zmniejszenia kosztów organizowania postępowań przez zamawiających, w tym przez jednostki badawcze, oraz umożliwi w szerszym zakresie ubieganie się o zamówienia publiczne przez wykonawców, w tym przez małych i średnich przedsiębiorców.

III. Jednocześnie, uprzejmie informuję Pana Senatora, iż przeprowadzane konsultacje ze środowiskami naukowymi pokazują, iż nie zawsze problem stanowią przepisy, lecz przede wszystkim ich właściwe rozumienie oraz praktyka ich stosowania przez instytucje publiczne.

Nie zamykając się zatem na dyskusję na temat zmian przepisów ustawy Pzp, należy podkreślić także konieczność zwracania większej uwagi na profesjonalizm służb odpowiedzialnych za organizację postępowań oraz rozważenie ewentualnych zmian w samej strukturze organizacyjnej zamówień.

Problem związany z szacowaniem wartości zamówienia przez uczelnie wyższe (pomijając niewłaściwą interpretację przepisów ustawy Pzp prowadzącą do sumowania mniejszych zamówień w jedno duże zamówienie), wynika także z rozległej struktury organizacyjnej, która najdrobniejsze zakupy sprowadza, po ich zsumowaniu, do zakupów o dużej wartości. Uczelnie

przy tym nie dążą do zmian organizacyjnych w celu skorzystania z możliwości jakie stwarza art. 32 ust. 5 ustawy Pzp.

Należy również podnieść, iż zamawiający, w tym uczelnie wyższe, nie wykorzystują instrumentów służących rozwojowi innowacyjności, które prowadzą do obniżenia kosztów funkcjonowania, takich jak:

- 1) inne niż cena kryteria oceny ofert,
- 2) oferty wariantowe,
- 3) opis funkcjonalny przedmiotu zamówienia.

IV. Warto podkreślić, iż wbrew temu co twierdzi Pan Senator, Polska ma najsprawniejszy i najtańszy system organizacji zamówień publicznych w Unii Europejskiej, co wynika z raportu ewaluacyjnego Komisji Europejskiej („Evaluation Report Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation”), opublikowanego w dniu 24 czerwca 2011 r., przedstawiającego w jakim zakresie i z jakim skutkiem obowiązują w poszczególnych państwach członkowskich, uregulowania prawne zawarte w unijnych dyrektywach w sprawie zamówień publicznych (2004/17/WE i 2004/18/WE).

Pod względem systemu środków ochrony prawnej w zamówieniach publicznych polski system został wskazany jako jeden z systemów z najkrótszym czasem trwania procedur odwoławczych oraz jako system z najniższymi kosztami związanymi z korzystaniem ze środków ochrony prawnej. Przykładowo, w Polsce organ pierwszej instancji, czyli Krajowa Izba Odwoławcza, ma na rozpatrzenie wniesionego odwołania 15 dni, podczas gdy we Włoszech jest to okres do 18 miesięcy w przypadku rozpatrywania odwołania przez regionalne sądy administracyjne. Ponadto, w wielu krajach UE wnoszenie środków ochrony prawnej jest utrudnione w związku ze zbyt wysokimi kosztami depozytów, opłat administracyjnych czy obsługi prawnej, długim czasem oczekiwania na wyniki postępowania.

Zgodnie z danymi zawartymi w raporcie Polska, z wynikiem 78 dni, jako średni czas trwania postępowania w latach 2006 – 2010, zajmuje 3 miejsce wśród państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, w których procedury przetargowe trwają najkrócej. W Lichtensteinie jest to 61 dni, a na Łotwie aż 77 dni. Natomiast, średnia dla 30 państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego wynosi w badanym okresie 108 dni. Procedury mające na celu udzielanie zamówień o wartości poniżej progów unijnych trwają średnio 31 dni. Jest to o tyle istotne, że długość trwania postępowania ma duży wpływ na koszty związane z prowadzeniem postępowania o udzielanie zamówienia publicznego.

Koszty prowadzenia postępowania określono w raporcie za pomocą wskaźnika osobo-dni, czyli obliczenia kosztów związanych z długością pracy osób zajmujących się zamówieniami publicznymi w instytucji zamawiającej oraz w przedsiębiorstwach uczestniczących w postępowaniu. Polska z wynikiem 18 osobo-dni w przypadku instytucji zamawiających zajmuje

jedną z najlepszych pozycji wśród państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Średnia dla wszystkich państw wynosi 22 osobo-dni, gdzie najlepszym wynikiem jest 11 osobo-dni w Luksemburgu, a najgorszym 68 osobo-dni w Bułgarii.

Korzystne wyniki uzyskujemy także w przypadku badania czasu udziału w postępowaniach jako wykonawców przedsiębiorstw, dla których w Polsce została odnotowana średnia 11 osobo-dni dla przedsiębiorcy uczestniczącego w przetargu, a średnia dla państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego wynosi 16 osobo-dni. Ponadto, dokonując przeliczenia tych wskaźników na wartości pieniężne (czas prowadzenia procedury pomnożony przez koszty pracy), Polska jest drugim, po Bułgarii, państwem, w których postępowania o udzielenie zamówienia publicznego są najtańsze zarówno z punktu widzenia instytucji zamawiających, jak i uczestniczących w nim przedsiębiorstw.

V. Na marginesie zauważyć należy, iż Pan Senator wskazując, iż obecnie obowiązujące przepisy ustawy Pzp nie sprzyjają rozwojowi nauki, nie określa, które z przepisów ustawy sprawiają uczelniom wyższym trudność, co mogłoby uczynić prowadzoną dyskusję bardziej konstruktywną. Rozwiązania zgłaszanych problemów w zakresie organizacji i przeprowadzania postępowań o zamówienie publiczne przez jednostki naukowe nie widzę jednak w przyjęciu rozwiązań mających na celu zwolnienie uczelni i jednostek naukowych z obowiązku stosowania procedur przetargowych przewidzianych ustawą Pzp, których głównym celem jest zapewnienie niedyskryminującego dostępu potencjalnych przedsiębiorców do zamówień publicznych i poprzez to stworzenie przejrzystych i racjonalnych procedur wydatkowania miliardów środków publicznych.

z poważaniem
