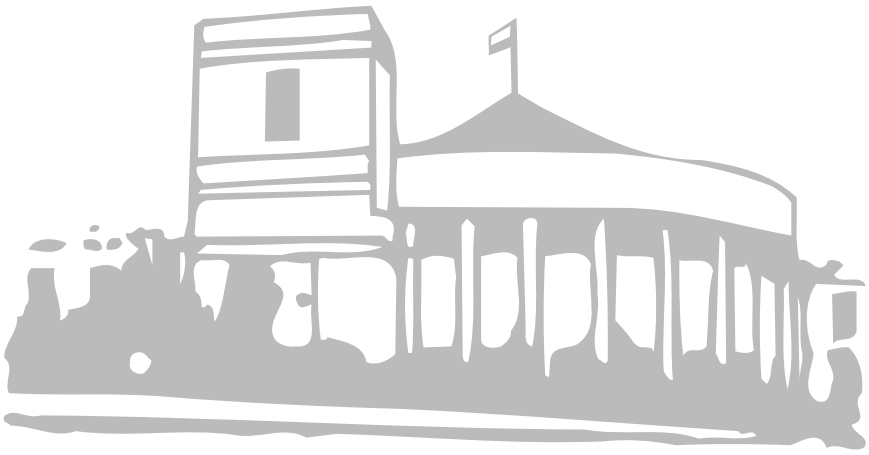
ISSN 1230–7289



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

BIULETYN

Z posiedzenia:

- **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 89)**
- **Komisji Gospodarki (nr 104)**

Nr 1465/V kad.
10.01.2007 r.

Tekst bez autoryzacji

Wydawca: **Kancelaria Sejmu – Biuro Komisji Sejmowych**
Druk: Wydawnictwo Sejmowe – Wydział Poligrafii
Oddano do druku: 26.01.2007 r.

Nr 1465/V kad.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 89)

Komisja Gospodarki (nr 104)

10 stycznia 2007 r.

Komisje: Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Gospodarki, obradujące pod przewodnictwem posła **Maksa Kraczkowskiego (PiS);** zrealizowała następujący porządek dzienny:

– pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1193)

W posiedzeniu udział wzięli przedstawiciele: Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z podsekretarzem stanu **Tomaszem Nowakowskim** oraz Urzędu Zamówień Publicznych z prezesem **Tomaszem Czajkowskim**.

Przewodniczący poseł Maks Kraczkowski (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Gospodarki. Posłowie otrzymali porządek dzienny na piśmie.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego Tomasz Nowakowski:

Jest to druga nowelizacja przygotowana przez rząd. Stanowi ona drugi etap zmian, które związane są z uproszczeniami i decentralizacją systemu zamówień publicznych w Polsce. Ustawa jest elementem rządowego programu naprawczego, który służy zwiększeniu absorpcji środków otrzymywanych z budżetu Unii Europejskiej. Służy ona efektywniejszemu wydatkowaniu wszystkich środków publicznych, nie tylko tych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Rząd zapowiadał, że dokona oceny funkcjonowania nowelizacji, która weszła w życie w kwietniu 2006 roku, i zaproponuje dalsze modyfikacje w sprawie uproszczeń oraz z decentralizacji systemu zamówień publicznych. Już wtedy mówiliśmy, że przygotujemy kompleksową zmianę przepisów dotyczących odwołań. Zmiany zostały przygotowane przez specjalny zespół pod przewodnictwem prezesa Tomasza Czajkowskiego. Zaproponowane przez rząd zmiany w projekcie ustawy wynikają z chęci stworzenia profesjonalnego systemu odwołań, które są składane w ramach procedur zamówień publicznych. Jednocześnie, biorąc pod uwagę korzyści, które przyniosła pierwsza nowelizacja, proponujemy rozszerzenie wprowadzonych mechanizmów, tak aby można było w większym zakresie korzystać – w ramach systemu zamówień publicznych – z uproszczeń, które są dopuszczalne z punktu widzenia prawa wspólnotowego i zasad ochrony interesów zamawiających oraz wykonawców w procesie zamówień publicznych.

Zmiany polegają na podniesieniu progów zastosowanych w ramach ustawy – Prawo zamówień publicznych. Rząd proponuje podniesienie pierwszego progu z 6 tys. euro do 14 tys. euro. Zgodnie z wewnętrznymi wytycznymi Komisji Europejskiej Komisja uznaje, że zamówienia o wartości poniżej 10% pierwszego progu, który wynosi 137 tys. euro, nie podlegają badaniu ani kontroli. Małe zamówienia oczywiście podlegają zasadom traktatowym, czyli równemu traktowaniu stron, równej konkurencji, ale w ramach systemu zamówień publicznych nie muszą być kontrolowane. Stąd wynika pierwsza zmiana podniesienia progu.

Następna zmiana polega na podwyższeniu drugiego progu, obecnie obowiązującego w ustawie – jest to 60 tys. euro – do którego obowiązuje uproszczona procedura. Pozwala ona na stosowanie uproszczonych zasad. Można zrealizować zamówienie o niedużej

wartości w niedługim terminie. Rząd proponuje podniesienie progu do odpowiednio 137 tys., 211 tys. i 422 tys. euro, w zależności od rodzaju zamówienia. W przypadku administracji publicznej byłoby to zwiększenie do kwoty 137 tys. euro, w przypadku samorządów – do kwoty 211 tys. euro, a w przypadku zamówień sektorowych – do 422 tys. euro. W ramach uproszczonej procedury mamy do czynienia ze skróceniem terminów na składanie ofert, które przewidziane są w ustawie. Będzie prosty formularz zgłoszeniowy i od tych kwot nie będzie można składać odwołań. Oznacza to, że protest i skarga do sądu staną się formą ochrony prawnej wykonawców w ramach tych zamówień.

Po trzecie, rozszerzamy zakres stosowania elektronicznego Biuletynu Zamówień Publicznych. Będzie to jedyna forma publikacji ogłoszeń. System sprawdził się i bardzo dobrze funkcjonuje przy zamówieniach uproszczonych do 60 tys. euro. W tej chwili wszystkie ogłoszenia, które muszą być publikowane w biuletynie krajowym, będą publikowane w Elektronicznym Biuletynie Zamówień Publicznych. Pozwala to wykonawcom bardzo łatwo znajdować ogłoszenia dotyczące zamówień na terenie całego kraju.

Kolejna sprawa to rezygnacja w ustawie z obowiązku przekazywania tzw. wstępnych ogłoszeń informacyjnych. Istnieje taka możliwość – zamawiający może tak zrobić, jeżeli chce w późniejszym czasie skorzystać z możliwości skrócenia terminu, ale likwidujemy ten obowiązek. Skracamy również terminy składania ofert w trybie przetargu nieograniczonego, odpowiednio z 45 do 40 dni, z 52 do 47 dni oraz z 36 do 29 dni. Dotychczas istniała możliwość skrócenia tych terminów o 5 dni. W tej chwili wprowadzamy w ustawie krótsze terminy, wynikające z dyrektyw wspólnotowych.

Wprowadzamy obowiązek uzupełniania brakujących dokumentów nie tylko w przypadku, gdy dotyczy to dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu. Będzie także obowiązek wzywania wykonawców do uzupełniania dokumentów tam, gdzie one potwierdzają, że oferowane usługi, dostawy czy roboty budowlane spełniają wymagania określane przez zamawiającego. Jest to rozszerzenie zasady, która kierowała nami przy poprzedniej nowelizacji. Chodzi nam o to, żeby wygrywały oferty ekonomicznie najlepsze, a nie tylko te, które są najlepiej przygotowane. Biorąc pod uwagę fakt, że wprowadzamy w ustawie uproszczenia zmierzające do szybszego realizowania zadań publicznych, wprowadzamy również przepisy, które zmierzają do zwiększenia jawności postępowań. Obowiązki te związane są z koniecznością przekazywania przez zamawiającego, wraz z informacją o wyborze najkorzystniejszej oferty, nie tylko informacji o wykonawcy, który wygrał i którego oferta została wybrana, również krótkiej informacji o tym, które oferty przegrały, jaka była ocena tych ofert, które zostały odrzucone. Wprowadza się również wyraźną regulację, która pozwala zamawiającemu na zawarcie umowy także po upływie terminu związanego z ofertą. Dotychczas nie było jasności, czy po upływie terminu można zawrzeć umowę. Uznajemy, że w sytuacji, gdy zamawiający i wykonawca mimo upływu tego terminu chcą zawrzeć umowę, będzie to prawnie dopuszczalne.

Doprecyzowane zostały także przepisy dotyczące kontroli, która prowadzona jest przesz prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. W sposób bardziej rygorystyczny zostały określone terminy, zarówno jeśli chodzi o przekazanie dokumentacji, jak również prowadzenia samej kontroli. Jest też bardzo istotna zmiana: odwołania od wyników tych kontroli będą składane do Krajowej Izby Odwoławczej. Powstanie Krajowej Izby Odwoławczej jest najistotniejszą zmianą, jaką rząd proponuje wprowadzić. Wiąże się to z wprowadzeniem zawodowego systemu rozpatrywania odwołań oraz ze stworzeniem profesjonalnej instytucji, która będzie się tym zajmowała. Rząd proponuje w miejsce arbitrów stworzenie nowego podmiotu, czyli Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych. Taka Izba będzie składała się maksymalnie ze 100 członków. W tej chwili, biorąc pod uwagę liczbę odwołań, planujemy około 30-40 arbitrów. Rząd od razu w ustawie chce przewidzieć możliwość zwiększenia liczby arbitrów Krajowej Izby Odwoławczej, na wypadek, gdyby zwiększyła się liczba odwołań. Chodzi o to, żeby system był sprawny i skuteczny, żeby można było jak najszybciej uzyskać rozstrzygnięcie przy złożeniu odwołania. Członkowie Krajowej Izby Odwoławczej będą powoływani przez Prezesa Rady Ministrów po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego, które będzie obejmowało egzamin i rozmowę kwalifikacyjną. Członkostwa

w tej Izbie nie można łączyć z żadną inną działalnością, poza działalnością dydaktyczną. Według nas wysokie kryteria, które zostały wyznaczone, pozwolą na stworzenie grupy wysoko wykwalifikowanych osób, będących w stanie sprawnie orzekać w sprawach oraz zachować spójność orzecznictwa wydawanego w ramach odwołań. Odwołania będą rozpatrywane przez składy trzyosobowe, wyznaczane przez prezesa Izby według kolejności wpływu odwołania i alfabetycznej listy członków Krajowej Izby Odwoławczej.

Zgodnie z propozycją rządową skład Izby będzie mógł nie tylko nakazać dokonanie lub powtórzenie czynności przez zamawiającego, nie tylko będzie mógł nakazać unieważnienie czynności zamawiającego, ale także – co jest nowością w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów – będzie mógł unieważnić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego.

Zmiany, które proponuje rząd, są drugą częścią wcześniej przyjętego planu. Doświadczenia wynikające z pierwszej nowelizacji pozwalają na wykonanie drugiego kroku, który od samego początku był planowany. Według rządu ta nowelizacja pozwoli, z jednej strony, na stworzenie systemu, w ramach którego będzie można w prosty sposób udzielać zamówień publicznych i jednocześnie realizować ważne zadania ze środków publicznych i unijnych.

Przewodniczący poseł Maks Kraczkowski (PiS):

Informuję o ustaleniu prezydiów obradujących wspólnie Komisji. Ustalenie obejmuje propozycje powołania podkomisji, która zajmie się projektem ustawy. Bardzo proszę o dzielenie się refleksjami i zgłaszanie kandydatów do podkomisji. Do tej pory zostały zgłoszone kandydatury: pani poseł Małgorzaty Ostrowskiej, pana posła Artura Zawiszy, posła Krzysztofa Mikuły oraz pana posła Ryszarda Wawryniewicza.

Poseł Małgorzata Ostrowska (SLD):

Panie ministrze, w uzasadnieniu oraz ocenie skutków regulacji mówią państwo, że utworzenie Krajowej Izby Odwoławczej będzie miało pośredni wpływ na budżet państwa. Nie ma tutaj żadnych symulacji, ile taki urząd by kosztował. Państwo zaznaczają tylko, że w okresie utrzymania tej Izby znajdą się pieniądze z wpisów i wpłat uzyskanych z tytułu prowadzenia postępowań odwoławczych. Mam pytanie: przy założeniu, że będzie tych odwołań coraz mniej – ponieważ tak też może się zdarzyć – czy wyliczyli państwo koszty utrzymania takiego urzędu? Czy wystarczy pieniędzy z wpłat i wpisów, czy trzeba będzie stworzyć nową pozycję budżetową, która uwzględni działalność Krajowej Izby Odwoławczej? Nie kwestionuję jej potrzeby, chcę tylko, żeby miało to ręce i nogi. Ta instytucja ma być w pełni niezależna i gwarantować najwyższą jakość. Odwołania są bardzo ważne w procesie zamówień publicznych. Pan prezes pewnie niejedno już widział przy odwołaniach, gdzie firmy wydawały ogromne pieniądze na adwokatów i specjalistów, którzy mogli pomóc w uzyskaniu bardzo dużego zamówienia.

Mówimy także o dużych pokusach, przed którymi będą stali ludzie zatrudnieni w Krajowej Izbie Odwoławczej. Ludzie, którzy będą tam pracowali, muszą mieć odpowiednie uposażenie. Nie jestem pewna, czy wystarczy na wszystko pieniędzy. Może warto byłoby zabezpieczyć się na wypadek, gdyby pieniędzy było mniej. Rozumiem, że nadrzędną cechą tej ustawy jest to, aby proces był krótszy oraz żeby sama forma odwołań była bardziej przejrzysta i skuteczniejsza w porównaniu z tym, co się dzieje. Rozumiem, że na to potrzeba jakichś pieniędzy. Dlatego moje pytanie jest takie: czy wiecie państwo, ile to będzie kosztowało oraz czy z wpisów wystarczy pieniędzy, tak jak jest zaproponowane w ustawie?

Poseł Rajmund Moric (Samoobrona):

Idea jest słuszna. Wszystkim zależy na tym, aby zamówienia publiczne przebiegały sprawnie, aby środki publiczne były wydawane dobrze i w terminie. Praktyka uczy, że większość rozstrzygnięć w zamówieniach publicznych kończy się odwołaniami. Optymistyczna wersja jest taka, że ilość odwołań będzie się zmniejszać. Ja jestem pragmatykiem i proszę o informację od przedstawiciela rządu, ile w ubiegłym roku było odwołań od decyzji w zamówieniach publicznych. Ile przeciętnie w roku wypadałoby spraw na jeden zespół orzekający? Jeżeli jest około 30 osób, w dwuosobowych składach, w rezultacie jest to 10 zespołów orzekających. Nie chciałbym, aby wynikła sytuacja, że te

zespoły zostaną postawione w sytuacji naszych sądów, w których sprawy rozstrzygane są bardzo długo. Idea jest taka, żeby to odbywało się szybko. Dlatego interesuje mnie, biorąc pod uwagę rok 2006, ile takich spraw przypadałoby na jeden zespół orzekający.

Podsekretarz stanu w MRR Tomasz Nowakowski:

Jeżeli chodzi o finansowanie Krajowej Izby Odwoławczej, będzie ono pochodziło z wpisów. Rząd nie przewiduje sytuacji, w której pojawi się konieczność dodatkowego finansowania poza wpisem. Natomiast ze względu na przejrzystość systemów finansów publicznych system będzie polegał na tym, że pieniądze będą przepływały przez budżet. Na pewno wystarczy ich z samych wpisów. Pan prezes Tomasz Czajkowski przedstawi za chwile dokładne wyliczenia dotyczące kosztów funkcjonowania Krajowej Izby Odwoławczej. Z całą pewnością wpisy w zupełności wystarczą – tak jak to funkcjonowało do tej pory.

Jeżeli chodzi o pytania pana posła Rajmunda Morica, to rzeczywiście mamy do czynienia z taką sytuacja, że do maja-czerwca ubiegłego roku notowaliśmy stały wzrost liczby odwołań. Po wejściu w życie 25 maja 2006 r. nowelizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych liczba odwołań zaczęła systematycznie spadać. Trudno ostatecznie powiedzieć, o ile mniej będzie wpływało tych odwołań. Z całą pewnością jest to wysoka tendencja spadkowa, do tego stopnia, że we wrześniu i październiku 2006 r., w porównaniu z tym samy okresem w 2005 roku, spadek liczby odwołań wynosił 2/3. Potem spadek ustalił się na poziomie 50%, czyli po wejściu nowelizacji ustawy w maju ubiegłego roku mamy do czynienia ze spadkiem 50% liczby składanych odwołań. O ile poprzednio mieliśmy w miesiącu od 300 do 400 odwołań, to w tej chwili liczba ta wynosi od około 170 do 200.

Przy założeniu, że po obecnej nowelizacji liczba odwołań może nieznacznie spaść, oznaczałoby to, że szacunkowo mielibyśmy około 1200 do 1700 odwołań rocznie. Mniej więcej takie są szacunki, w zależności od tego, jaka będzie ostateczna liczba członków Krajowej Izby Odwoławczej. Oznacza to, że rząd nie planuje w pierwszym okresie wykorzystania pełnego limitu 100 członków Izby, ze względu na fakt, że liczba odwołań maleje.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych Tomasz Czajkowski:

Zacznę od uzupełnienia danych dotyczących liczby odwołań, które wpłynęły w roku 2006, i pewnych prognoz, jakie można już przedstawić, dotyczących roku 2007. Przepisy, które weszły 25 maja 2006 r. po pierwsze, wymuszające konsolidację zarówno protestów, jak i odwołań, po drugie, wyznaczające skrajne terminy na ich wnoszenie – przyniosły oczekiwany efekt, i to dokładnie w takim wymiarze, w jakim się spodziewaliśmy.

W roku 2006 łączna liczba odwołań – zarówno tych przed, jak i po 25 maja 2006 roku – przekroczyła niewiele ponad 3 tys. W roku 2005 wynosiła ona 4086. W stosunku do roku 2005 jest to spadek o około 1000. Odwołania liczone łącznie przed i po 25 maja 2006 roku dały spadek o 25%.

Natomiast jeżeli zastosujemy statystykę prostą, te odwołania, które były wnoszone po 25 maja 2006 roku, w porównywalnym okresie roku 2005 dały spadek ponad 50%. Nie są to szacunki, lecz stałe liczby, które pokazują nie tylko tendencję, ale także wyraźny stan faktyczny, liczony w okresie 8 miesięcy. Można z tego wyprowadzić wniosek, że w roku 2007, przy takim stanie organizacji zamówień publicznych, możemy liczyć – optymistycznie – na około 1200-1300 odwołań. W wersji mniej optymistycznej zwiększy się liczba samych postępowań, ponieważ zwiększy się suma pieniędzy na rynku zamówieniowym, a co za tym idzie, liczba odwołań nie powinna przekraczać 2000 w skali roku. Jest to założenie trochę na wyrost, ale uważam, że lepiej zakładać, że będzie więcej niż mniej. Nie chcę, aby powstała sytuacja, że mamy za mało członków Izby w sytuacji, gdy jest więcej odwołań i nagle trzeba szybko uzupełniać skład, ogłaszając nowy nabór oraz dodatkowe rekrutacje. Sądzę, że taka wielkość ustabilizuje się na dłuższy czas, a to oznacza w stosunku do lat 2005 i 2006 spadek o 50% realnie rozpatrywanych odwołań.

Zjawisko to pokazuje tak naprawdę zbawienne skutki nowelizacji uchwalonej w ubiegłym roku. Z drugiej strony obrazuje to rozmiar pewnego „pieniactwa zamówieniowego", które było w poprzednich latach. Są to odwołania, z których wnoszenia zrezygno-

wano z oczywistych powodów, gdyż nie opłacało się ich wnosić. W skrajnym przypadku nie da się blokować postępowań, nie da się nie dopuszczać do podpisania umowy. Pokazuje to skalę zjawiska w poprzednich latach.

Jeżeli chodzi o liczbę odwołań do rozpatrzenia przez jeden zespół orzekający, to jest to ciągle liczba szacunkowa, ponieważ uzależniona jest od ostatecznej liczby członków Izby. Zależy ona także od liczby odwołań, ale sądzę, że nie będzie wynosiła więcej niż 120-130 na jeden zespół orzekający. Taka liczba daje możliwość rzetelnego przygotowania się do każdej rozprawy, posiedzenia i przygotowania wyroku w sposób profesjonalny. Jednocześnie mamy gwarancję zachowania krótkich terminów, jakie wyznacza ustawa. Teraz mieścimy się w terminach 10-14-dniowych na rozpatrzenie jednego odwołania.

Jeżeli chodzi o koszty, o które pytała pani poseł Małgorzata Ostrowska, zasada będzie taka, że koszty korzystania ze środków ochrony prawnej w żaden sposób nie obciążają budżetu państwa. Są one pokrywane przez strony uczestniczące w postępowaniu, oczywiście początkowo z wpisów. Potem w zależności od tego, kto jest „wygranym", to ta strona pokrywa koszty faktycznie poniesione. Zaznaczam, że nie obejmują one kosztów zastępstwa procesowego czy kosztów pełnomocnictwa. Są to zasady takie jak w procesie cywilnym. Jeżeli zespół uzna, że stronę przegrywającą można obciążyć uzasadnionymi kosztami tego rodzaju, mechanizm będzie następujący: środki, które są wnoszone w ramach wpisu, wpływają na konto dochodów własnych urzędu i z tego konta pokrywane są wszystkie koszty. Natomiast wynagrodzenie dla członków Krajowej Izby Odwoławczej wypłacane będzie z budżetu państwa, ale co miesiąc w określonej wysokości refundowane z konta środków dochodów własnych. Innymi słowy z pieniędzy w ramach wpisu i zasądzanych kosztów postępowania przez zespoły orzekające. Spowoduje to, że nie tylko będzie to bardziej uporządkowane oraz przejrzyste, ale także nie będzie narażało budżetu na jakiekolwiek wydatki. Będzie to pieniądz, który przechodzi przez budżet, ale nie będzie w żaden sposób go obciążał.

Jeżeli chodzi o wysokość wynagrodzenia, to określiliśmy ją w projekcie rozporządzenia, który załączony jest do ustawy nowelizacyjnej. Przewidujemy tam, że mnożnik, który byłby zastosowany do wyliczenia wynagrodzenia, wynosiłby 4,5 dla członka Izby, 4,7 dla wiceprezesa i 5 dla prezesa. Są to płace na poziomie, jaki jest zazwyczaj w sądownictwie administracyjnym. Nie chcemy wychodzić ponad to, ale mieścimy się w średnim pułapie płac, przewidywanym dla wojewódzkich sądów administracyjnych.

Przewodniczący poseł Maks Kraczkowski (PiS):

Zamykam pierwsze czytanie przedłożonego projektu, informując jednocześnie, że nie wpłynęły żadne wnioski o charakterze lobbingowym.

Przystępujemy do wyłonienia składu podkomisji. Zgłoszenia zostały przedstawione prezydium Komisji, zgłoszeni zostali: pani poseł Małgorzata Ostrowska, Alicja Olechowska, Anna Paluch, pan poseł Artur Zawisza, Krzysztof Mikuła, Ryszard Wawryniewicz, Andrzej Biernat, Waldemar Nowakowski. Czy są inne zgłoszenia?

Poseł Danuta Jazłowiecka (PO):

Chciałabym zgłosić z Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej pana posła Stanisława Huskowskiego.

Poseł Magdalena Kochan (PO):

Chciałabym zgłosić panią poseł Danutę Jazłowiecką.

Przewodniczący poseł Maks Kraczkowski (PiS):

Ponownie odczytam skład podkomisji, posłowie: Małgorzata Ostrowska (SLD), Alicja Olechowska (PO), Anna Paluch (PiS), Danuta Jazłowiecka (PO), Artur Zawisza (PiS), Krzysztof Mikuła (PiS), Ryszard Wawryniewicz (PiS), Andrzej Biernat (PO), Waldemar Nowakowski (Samoobrona), Stanisław Huskowski (PO).

Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Komisje przyjęły zaproponowany skład podkomisji. Sprzeciwu nie słyszę.

Stwierdzam, że Komisje przyjęły skład podkomisji.

Wyczerpaliśmy porządek dzienny dzisiejszych obrad. Zamykam posiedzenie Komisji.