

**Marcin Żurawski\***

## **Elektroniczne zamówienia publiczne. Stan obecny i kierunki zmian**

### **Streszczenie**

Unia Europejska zdecydowała o zastosowaniu rozwiązań określanych jako e-zamówienia w całym europejskim systemie zamówień publicznych. Zmiany te wymagają dostosowania zarówno unijnego, jak i polskiego systemu prawnego. Najważniejszym etapem jest przygotowanie implementacji unijnych dyrektyw do polskiego systemu prawnego. Równie ważne będzie przygotowanie projektu specjalnego systemu elektronicznego do obsługi zamówień publicznych w Polsce. Nie ma czasu do stracenia, gdyż terminy do implementacji są bardzo napięte, a sytuacja polityczna w Polsce jak dotąd nie ułatwiała tych zmian. Autor opisuje obecny stan polskiej i unijnej legislacji oraz proces przygotowania nowych projektów na potrzeby e-zamówień. W artykule zostaną także zaprezentowane liczne zalety i wady rozwiązań prawnych i technicznych przygotowywanych przez polski Urząd Zamówień Publicznych.

**Słowa kluczowe:** e-zamówienia, zamówienia publiczne, elektroniczne zamówienia publiczne

### **1. Wstęp**

Regulacje dotyczące zamówień publicznych są jednymi z najbardziej dynamicznych obszarów prawa zarówno polskiego, jak i europejskiego. W 2014 r. Parlament Europejski oraz Rada po kilkuletnich pracach legislacyjnych uchwaliły nowe dyrektywy dotyczące zamówień publicznych oraz koncesji na roboty budowlane, mające na celu harmonizację

---

\* Autor jest doktorantem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

i modernizację przepisów krajowych we wszystkich państwach członkowskich<sup>1</sup>. Z uwagi na szeroki zakres wprowadzanych zmian oraz zróżnicowanie dotychczasowych systemów krajowych implementacja tych przepisów przebiega w sposób niejednolity.

W Polsce dostosowanie przepisów prawa krajowego do regulacji unijnych przebiega w zatrważająco wolnym tempie. Przygotowywany niemal od chwili ogłoszenia dyrektyw projekt ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>2</sup> został ostatecznie przyjęty przez Radę Ministrów dopiero 27 października 2015 r.<sup>3</sup>, jednak zgodnie z zasadą dyskontynuacji nie mógł się on stać przedmiotem obrad Sejmu RP VIII kadencji, zaś nowy rząd przedstawił własny projekt w dniu 19 stycznia 2016 r. Na tak niekorzystny obrót spraw miały też wpływ problemy kadrowe „kuźni” polskiej legislacji zamówieniowej – Urzędu Zamówień Publicznych<sup>4</sup>, gdzie od czasu odwołania Jacka Sadowego 9 grudnia 2013 r. aż do powołania na to stanowisko Małgorzaty Stręciwilk 8 lutego 2016 r. przez cały okres prac nad projektem nowej ustawy nie zostało obsadzone stanowisko prezesa.

Ofiarą zawirowań politycznych oraz opieszałości w dotychczas prowadzonych pracach stał się niewątpliwie sam polski system zamówień publicznych. Nawet jeśli uda się implementować przepisy unijne nieznacznie po przekroczeniu wyznaczonego terminu, pozostaną spore problemy dotyczące jakości tak przeprowadzonych zmian, które zapewne będą wyłaniać się wkrótce po wejściu w życie nowych przepisów. Należy wskazać, że dopiero 13 maja 2016 r., podczas osiemnastego posiedzenia Sejmu, odbyło się trzecie czytanie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw. Ustawa została uchwalona przez Sejm w brzmieniu określonym drukiem sejmowym nr 489 wraz z przyjętą poprawką nr 1, określoną w druku sejmowym nr 489-A. Marszałek Sejmu skierował ustawę do dalszych prac parlamentarnych, które odbędą się w Senacie. Owe prace rozpoczęły się w 1. połowie czerwca 2016 r.

Jedną ze zmian, którą próbowano wdrożyć w toku trwających ponad rok prac nad projektami ustaw, było rozpoczęcie wprowadzania komunikacji elektronicznej

---

<sup>1</sup> P. Nowicki, *Partnerstwo publiczno-prywatne a nowelizacja systemu zamówień publicznych Unii Europejskiej*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, *Państwo a gospodarka. Partnerstwo publiczno-prywatne prawną formą realizacji zadań publicznych*, Toruń 2014, s. 142-164.

<sup>2</sup> Dokument UC 158, *Projekt ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 12 października 2015 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12271652/12285001/12285002/dokument188464.pdf>, [dostęp: 28.12. 2015 r.].

<sup>3</sup> Protokół ustaleń nr 45/2015 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 27 października 2015 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12271652/12285001/12285006/dokument195240.pdf>, [dostęp: 28.12.2015 r.].

<sup>4</sup> K. Borowska, *Urząd Zamówień Publicznych bez Prezesa, dyrektora i szefa biura prawnego*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/Firma/310019835-Urzad-Zamowien-Publicznych-bez-prezesa-dyrektora-i-szefa-biura-prawnego.html>, [dostęp: 28.12. 2015 r.].

w zamówieniach publicznych w pełnym zakresie. Losy tej części regulacji, która dotyczy rozwoju e-zamówień, czyli elektronicznych zamówień publicznych, jak również opinie i postulaty *de lege ferenda* dotyczące tych zagadnień, będą przedmiotem niniejszego artykułu.

## **2. Pojęcie elektronicznych zamówień publicznych**

Pojęcia „elektronicznych zamówień publicznych” oraz „e-zamówień” mogą być używane w wielu znaczeniach, np. jako określenie specyficznych trybów udzielania zamówień publicznych przy zastosowaniu specjalnych systemów informatycznych lub w kontekście wykorzystywania Internetu jako narzędzia do wymiany informacji między zamawiającym a potencjalnymi wykonawcami (np. wymóg publikacji ogłoszenia na stronie internetowej).

Na potrzeby niniejszego referatu przyjęte zostanie rozumienie używane powszechnie w całej Unii Europejskiej. Zgodnie z nim za elektroniczne zamówienia publiczne uważa się wszelkie działania w procesie udzielania zamówienia publicznego, które w miejsce tradycyjnej (tzw. „papierowej”) formy składania oświadczeń i dokumentów pozwalają na stosowanie form elektronicznych. Oznacza to, że obecnie na pojęcie e-zamówienia składają się takie elementy, jak: komunikacja elektroniczna w czasie trwania procedury zamówieniowej, elektroniczne przetwarzanie transakcji, ale także stosowanie elektronicznych form komunikacji w postępowaniu prowadzonym w formie pisemnej czy wykonywanie innych czynności związanych z zamówieniami publicznymi, które nie mają związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia z zastosowaniem środków elektronicznych<sup>5</sup>.

Jak podkreśla się w literaturze, w momencie gdy dojdzie do całkowitego zastąpienia form tradycyjnych wykorzystywanych w zamówieniach publicznych, konieczna będzie rewizja dotychczasowego rozumienia wskazanych wyżej pojęć. Wówczas za elektroniczne zamówienia publiczne będzie można uważać wyłącznie w pełni z informatyzowane procedury udzielania zamówienia<sup>6</sup>.

Uważam, że obecne, szeroko rozumiane pojęcie elektronicznych zamówień publicznych w pełni obrazuje udział narzędzi informatycznych w procedurze zamówieniowej. Ułatwia to również zrozumienie, że nie tylko sporadycznie wykorzystywane narzędzia zawarte w ustawie określa się przymiotnikiem „elektroniczny”.

---

<sup>5</sup> *Elektroniczne zamówienia publiczne – ekspertyza*, ekspertyza przygotowana przez zespół aut. w składzie W. Dzierżanowski, M. Stachowiak; współpr. M. Budzewski et al., Warszawa 2011, s. 9.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

### **3. *Elektroniczne zamówienia publiczne w prawie Unii Europejskiej***

Nowa dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE<sup>7</sup> (zwana dalej „dyrektywą klasyczną”), nakłada na państwa członkowskie obowiązek implementacji unijnych regulacji do prawa krajowego najpóźniej do dnia 18 kwietnia 2016 r. Wyjątkiem jest możliwość przedłużenia tego terminu do 18 października 2018 roku w zakresie objętym art. 22 ust. 1 niniejszej dyrektywy, czyli w zakresie przepisów wprowadzających komunikację elektroniczną (z jednym wyjątkiem – komunikacja elektroniczna dotycząca centralnych jednostek zamawiających powinna stać się obowiązkowa najpóźniej do dnia 18 kwietnia 2017 r.)<sup>8</sup>.

Przepisy, co do których ustawodawca unijny przewidział możliwość opóźnienia implementacji, mają na celu zreformowanie całego europejskiego systemu zamówień publicznych i doprowadzenie do przeniesienia niemal całej procedury zamówieniowej do form komunikacji elektronicznej. Stworzenie nowych niezawodnych systemów teleinformatycznych wiąże się nie tylko z trudnościami natury technicznej, ale także z koniecznością poniesienia dużych kosztów.

Artykuł 22 dyrektywy klasycznej stanowi: „Państwa członkowskie zapewniają, że wszelka komunikacja i wymiana informacji odbywająca się na mocy niniejszej dyrektywy, w szczególności elektroniczne składanie ofert, przeprowadzane są z wykorzystaniem elektronicznych środków komunikacji zgodnie z wymogami niniejszego artykułu. Narzędzia i urządzenia wykorzystywane do celów komunikacji za pomocą środków elektronicznych, jak również ich właściwości techniczne, muszą być niedyskryminujące, ogólnie dostępne i interoperacyjne z produktami ICT będącymi w powszechnym użyciu oraz nie mogą ograniczać dostępu wykonawców do postępowania o udzielenie zamówienia”. W kolejnym akapicie znalazł się szereg wyjątków od tej zasady: wyspecjalizowany charakter zamówienia, który mógłby wymagać zastosowania szczególnych (nieobsługiwanych za pomocą ogólnodostępnych aplikacji) narzędzi; gdy opis oferty nie mógłby zostać przeprowadzony przy użyciu otwartoźródłowych lub ogólnie dostępnych aplikacji do obsługi formatów plików lub te formaty plików są objęte systemem licencji własnościowej; gdy zastosowanie elektronicznych środków komunikacji wymagałoby specjalistycznego sprzętu biurowego, który nie jest ogólnie dostępny dla instytucji zamawiających oraz gdy dokumenty zamówienia wymagają przedstawienia

---

<sup>7</sup> Dz. Urz. UE L 94 z 28 marca 2014, str. 65.

<sup>8</sup> M. Olejarz (red.), *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej po modernizacji – nowe unijne dyrektywy koordynujące procedury udzielania zamówień publicznych*, Warszawa 2014, s. 10, [https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0030/24879/UZP\\_dyrektywy.pdf](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0030/24879/UZP_dyrektywy.pdf), [dostęp 28.12. 2015 r.].

modelu fizycznego w takiej skali, że niepodobna go przekazać drogą elektroniczną. Wyłączenia te mają charakter techniczny i dotyczą możliwych trudności z przekazaniem oferty w odpowiedniej formie. W dalszej części artykułu 22 znajdujemy również inne wyjątki od zasady stosowania komunikacji elektronicznej, takie jak m.in.: ryzyko naruszenia bezpieczeństwa komunikacji elektronicznej, stosowanie komunikacji ustnej w sprawach dotyczących przekazywania innych niż istotne elementów postępowania o udzielenie zamówienia.

W związku z powyższą regulacją do 2018 roku zdecydowana większość postępowań o udzielenie zamówienia powinna odbywać się wyłącznie za pośrednictwem elektronicznych środków komunikacji. Istotna jest cecha niedyskryminacyjności oraz interoperacyjności wskazanego systemu. Przygotowanie systemu, który spełni te wymagania, nie jest ani proste ani tanie, co zostanie wskazane w dalszej części artykułu.

O skali zmian dotyczących komunikacji elektronicznej, które mają zostać przeprowadzone, świadczy zakres dotychczasowego jej stosowania. W czasie prac Komisji Europejskiej nad projektami udział e-zamówień we wszystkich procedurach zamówieniowych szacowano na ok. 5-10 procent<sup>9</sup>. Po 2018 roku elektroniczne zamówienia publiczne mają być zasadą we wszystkich krajach Unii Europejskiej.

W preambule do dyrektywy klasycznej opisywane wyżej zmiany motywuje się możliwością poprawy skuteczności i przejrzystości procesu udzielania zamówień, a także zwiększenia udziału wykonawców w postępowaniach na całym rynku wewnętrznym. Niemniej jak zostało podkreślone, obowiązkowe stosowanie elektronicznych środków komunikacji po upływie wskazanego powyżej okresu nie powinno być rozumiane jako konieczność elektronicznego przetwarzania ofert, elektronicznej oceny czy automatycznego przetwarzania. Obowiązek ten nie dotyczy również stosowania elektronicznych środków komunikacji w żadnych elementach procesu zamówień publicznych po udzieleniu zamówienia ani wewnętrznej komunikacji w obrębie instytucji zamawiającej<sup>10</sup>.

Polska w chwili obecnej nie dysponuje odpowiednimi systemami informatycznymi oraz odpowiednim zapleczem technicznym do wprowadzenia e-zamówień w tak wielkiej skali. Wiąże się to z koniecznością dostosowania prawa (które wciąż jeszcze nie przewiduje możliwości powszechnego wykorzystywania rozwiązań elektronicznych) oraz dokonania inwestycji technologicznych.

---

<sup>9</sup> Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Cyfryzacji z 24 lipca 2014 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=95D6557C0611CED2C1257D2B004A9400>, [dostęp: 29.12.2015 r.].

<sup>10</sup> Preambuła do Dyrektywy 2014/24/UE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014), pkt 52.

#### 4. *Obecne zastosowanie e-zamówień w Polsce*

Obecnie w systemie zamówień publicznych można dopatrzeć się wielu elementów świadczących o stosunkowo wysokim stopniu informatyzacji, takich jak: od stosowania e-podpisu, publikacji ogłoszenia na stronie internetowej zamawiającego, formy prowadzenia Biuletynu Zamówień Publicznych, aż po licytację elektroniczną, aukcję elektroniczną oraz dynamiczny system zakupów.

Po raz pierwszy pojęcie elektronicznych zamówień publicznych pojawiło się w ustawie o zamówieniach publicznych z 10 czerwca 1994 r.<sup>11</sup> i oznaczało wyłącznie formy porozumiewania się, tj. ogłoszenie o zamówieniu, ogłoszenie o udzieleniu zamówienia oraz inne ogłoszenia zamieszczane w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz pocztę elektroniczną. Na mocy nowelizacji z 2001 roku wprowadzono również obowiązek zamieszczania w ramach przetargu nieograniczonego ogłoszenia o zamówieniu na stronie internetowej zamawiającego<sup>12</sup>.

W obecnie obowiązującej ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>13</sup> (dalej: Pzp) przewiduje się udzielanie zamówień publicznych w trybie licytacji elektronicznej, a także z wykorzystaniem aukcji elektronicznej i dynamicznego systemu zakupów.

Licytacja elektroniczna pojawiła się już w tekście pierwotnym Prawa zamówień publicznych (wówczas jeszcze pod nazwą „aukcja elektroniczna”)<sup>14</sup> i jest specyficznym trybem udzielania zamówienia publicznego, w którym za pośrednictwem formularza umieszczonego na stronie internetowej, umożliwiającego wprowadzenie niezbędnych danych w trybie bezpośredniego połączenia z tą stroną, wykonawcy składają kolejne korzystniejsze oferty (postąpienia), które podlegają automatycznej klasyfikacji. Licytacja elektroniczna najpełniej wykorzystuje instrumenty elektroniczne spośród wszystkich trybów udzielania zamówień publicznych, jakkolwiek może zostać zastosowana wyłącznie do zamówień o wartości nieprzekraczającej progów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp<sup>15</sup>. Wzrost zainteresowania tym trybem następował stopniowo (77 postępowań w skali kraju w roku 2008, a już 302 w 2009); przełomem okazało się udostępnienie w 2009 r. przez Urząd Zamówień Publicznych darmowego systemu do

---

<sup>11</sup> T. jedn.: Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.

<sup>12</sup> *Elektroniczne zamówienia...*, s. 8-9.

<sup>13</sup> T. jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 2164.

<sup>14</sup> Art. 74 i n. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177).

<sup>15</sup> *Elektroniczne zamówienia...*, s. 21.

prowadzenia licytacji elektronicznej dla wszystkich zamawiających<sup>16</sup>. Jednak wciąż niewielki pozostaje udział licytacji elektronicznej w stosunku do wszystkich prowadzonych postępowań (w 2010 r. było to zaledwie 0,17%<sup>17</sup>).

Licytacja elektroniczna, pomimo wskazanych wyżej ograniczeń, ma jedną zasadniczą zaletę – forma ta generuje oszczędności dla zamawiających rzędu 20-30% wartości zamówienia<sup>18</sup>.

Aukcja elektroniczna, uregulowana w art. 91a-91c Pzp, nie jest natomiast trybem udzielenia zamówienia, lecz stanowi etap wyboru oferty najkorzystniejszych w trybach przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego oraz negocjacji z ogłoszeniem (jeśli przesłanką zastosowania tego ostatniego trybu była sytuacja, w której w postępowaniu prowadzonym uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego albo dialogu konkurencyjnego wszystkie oferty zostały odrzucone, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione).

Istota aukcji elektronicznej polega na tym, iż po dokonaniu oceny ofert w sposób tradycyjny przez komisję przetargową zamawiający przystępuje za pośrednictwem formularza umieszczonego na stronie internetowej do dalszej procedury wyboru ofert (na podstawie kryteriów oceny ofert wybranych spośród tych, które zostały określone w SIWZ i ogłoszeniu o zamówieniu). Przebieg aukcji wygląda podobnie jak przebieg licytacji elektronicznej (wykonawcy składają kolejne postąpienia za pośrednictwem formularza) – jednak aukcja wymaga, aby postąpienia były opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym. Postąpienie złożone bez e-podpisu jest nieważne. Analogicznie do przepisów dotyczących licytacji elektronicznej zamawiający może korzystać z własnej strony internetowej oraz własnego systemu przeznaczonego do przeprowadzania aukcji bądź z systemów „obcych”, takich jak przykładowo platforma aukcji elektronicznych, która została udostępniona przez Urząd Zamówień Publicznych w 2010 roku<sup>19</sup>.

Stosowanie aukcji elektronicznej zamiast licytacji ma pewne zalety. Po pierwsze, oferty zostają zweryfikowane we wcześniejszych etapach („tradycyjnych”), co nie zawsze jest w pełni możliwe w przypadku licytacji. Po drugie, eliminuje się negatywne następstwa problemów technicznych (np. awarii systemu), gdyż w dalszym ciągu pozostają wiążące

---

<sup>16</sup> M. Szymczak, *Instrumenty elektroniczne w procesie udzielania zamówień publicznych*, Warszawa 2010, s. 3.

<sup>17</sup> *Elektroniczne zamówienia...*, s. 5.

<sup>18</sup> M. Szymczak, *Instrumenty...*, s. 3.

<sup>19</sup> *Elektroniczne zamówienia...*, s. 26-27.

oferty pisemne. Po trzecie, ponieważ aukcja elektroniczna nie jest samodzielnym trybem, może zostać zastosowana do zamówień przekraczających progi z art. 11 ust. 8 Pzp<sup>20</sup>.

Dynamiczny system zakupów, uregulowany w art. 102-109 Pzp, to z kolei w pełni zautomatyzowany, elektroniczny proces przygotowania i udzielania wielokrotnych zamówień tego samego rodzaju. Ma on zastosowanie w dłuższym horyzoncie czasowym i opiera się na wykazie uprzednio zweryfikowanych pod względem wiarygodności dostawców towarów i usług powszechnie dostępnych na rynku, a jego zaletą jest szybkie i sprawne zawieranie transakcji oraz oszczędność czasu i środków<sup>21</sup>. To również nie jest tryb, lecz metoda udzielania zamówień publicznych. W ramach udzielania zamówień z użyciem dynamicznego systemu zakupów można wyodrębnić dwa etapy: postępowanie prowadzone w celu ustanowienia dynamicznego systemu zakupów (inicjowane zamieszczeniem ogłoszenia, a następnie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w oparciu o które wykonawcy składają oferty orientacyjne) oraz postępowania prowadzonego w celu udzielania zamówienia objętego dynamicznym systemem zakupów (inicjowane zamieszczeniem uproszczonego ogłoszenia o zamówieniu i zaproszeniem do składania ofert nie mniej korzystnych od ofert orientacyjnych). W tym systemie wszelkie dokumenty, oświadczenia, wnioski, zaproszenia, zawiadomienia i inne informacje przekazywane są drogą elektroniczną, a oferty muszą być opatrzone e-podpisem<sup>22</sup>. Opisywane porozumienie generuje więź prawną o charakterze ciągłym, a jego czas trwania nie może przekroczyć 4 lat. W trakcie jej trwania utrzymuje się podstawowa powinność kontraktowania według z góry ustalonych warunków i realizowane są związane z nią czynności proceduralne<sup>23</sup>.

Wskazane powyżej trzy rozwiązania stanowią najbardziej zaawansowaną formę elektronicznych zamówień publicznych stosowaną w polskim systemie prawnym. Należy pamiętać, że niemal w każdej procedurze zamówieniowej występują pewne elementy, które można zakwalifikować do e-zamówień (np. w zdecydowanej większości przetargów nieograniczonych), a których przykłady zostały wskazane powyżej. Nie zmienia to faktu, że w celu implementacji dyrektywy klasycznej konieczne będzie przygotowanie znacznie bardziej zaawansowanego i kosztownego systemu teleinformatycznego niż dotychczas udostępnione przez Urząd Zamówień Publicznych, np. na potrzeby licytacji elektronicznej.

---

<sup>20</sup> M. Szymczak, *Instrumenty...*, s. 17.

<sup>21</sup> R. Szostak, *Szczególne procedury udzielania zamówień publicznych*, [w:] J. Sadowy (red.), *System zamówień publicznych w Polsce*, Warszawa 2013, s. 262.

<sup>22</sup> *Elektroniczne zamówienia...*, s. 30-31.

<sup>23</sup> R. Szostak, *Szczególne...*, s. 265.



## 5. Projekt w ramach Programu Operacyjnego – Polska Cyfrowa

Urząd Zamówień Publicznych przygotował wniosek o dofinansowanie projektu dla e-usług publicznych (działanie 2.1. Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych) Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (POPC). Projekt nosił nazwę „e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne”. Jego prezentacja odbyła się 9 kwietnia 2015 r. w Warszawie<sup>24</sup>.

Głównym celem tego projektu było przygotowanie elektronicznej platformy zamówień publicznych, która pozwalałaby zamawiającym prowadzić całe postępowanie o udzielenie zamówienia drogą elektroniczną, a także umożliwiać m.in. przesyłanie ogłoszeń, pytań i odpowiedzi, udostępnianie dokumentów oraz składanie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, a także ofert w sposób elektroniczny. Docelowo system miał być również miejscem, gdzie będzie można znaleźć całą dokumentację przetargową. Wstępne szacunki UZP, dokonane na podstawie analizy kosztów podobnych przedsięwzięć w innych państwach, zakładały, że realizacja projektu może kosztować ok. 18,5 mln euro – ponad 78 mln zł, a więc kilkakrotnie przekraczała roczny budżet Urzędu<sup>25</sup>.

Projekt nie otrzymał jednak pozytywnej oceny koniecznej do dalszego udziału w konkursie. Powodem tego był brak gotowości legislacyjnej. Warunkiem koniecznym do uzyskania dofinansowania z funduszy Unii Europejskiej było stworzenie regulacji prawnych, które umożliwiłyby działanie projektu zgodnie z prawem. Nie była wymagana nawet uchwalona ustawa, wystarczyłby projekt przyjęty przez Radę Ministrów. Z powodów opisanych we wstępie artykułu projekt został uchwalony już po terminie rozstrzygnięcia konkursu, które nastąpiło 16 października 2015 r.<sup>26</sup> Projekt zostanie zgłoszony w kolejnej edycji konkursu, jakkolwiek będzie ona rozstrzygnięta najwcześniej wiosną 2016 roku, co stwarza ryzyko powstania poważnych opóźnień w realizacji projektu, który jest w zasadzie niezbędny do implementacji przepisów dyrektywy klasycznej dotyczących elektronicznych zamówień publicznych<sup>27</sup>. W ten sposób zbyt opieszały w tym wypadku proces legislacyjny

---

<sup>24</sup> Propozycje projektów w konkursie Programu Polska Cyfrowa, <https://www.polskacyfrowa.gov.pl/strony/o-programie/projekty/propozycje-projektow/>, [dostęp: 30.12.2015 r.].

<sup>25</sup> *Urząd Zamówień Publicznych o korzyściach projektu e-Zamówienia*, serwis portal samorządowy.pl. [on-line: <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/urząd-zamowien-publicznych-o-korzysciach-projektu-e-zamowienia,69411.html>], [dostęp: 30.12.2015 r.].

<sup>26</sup> *Znamy e-usługi publiczne, które będą finansowane z programu Polska Cyfrowa*, <https://www.polskacyfrowa.gov.pl/strony/wiadomosci/znamy-e-uslugi-publiczne-ktore-beda-finansowane-z-programu-polska-cyfrowa/>, [dostęp: 30.12.2015 r.].

<sup>27</sup> S. Wikariak, *Przetarg na e-Zamówienia bez unijnego dofinansowania. Zabrakło projektu*, „Gazeta Prawna”, <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/902186,na-e-przetargi-trzeba-poczekac.html>, [dostęp: 30.12.2015 r.].

jeszcze na etapie rządowym doprowadził do sytuacji, która może przynieść poważne konsekwencje w związku z trudnościami z zastosowaniem dyrektywy powszechnego stosowania elektronicznych zamówień publicznych.

Jeśli chodzi o korzyści, jakie miały wynikać z tego systemu, projektodawcy wskazywali przede wszystkim na ograniczenie kosztów zarówno po stronie zamawiających, jak i wykonawców. Wprowadzenie nowych rozwiązań niewątpliwie przyczyni się do zwiększenia konkurencji, ponieważ jeden system obejmie zarówno zamówienia nieprzekraczające wartości progów unijnych, jak i przekraczające te progi. W ten sposób zwiększy się dostępność do bazy zawierającej niemal wszystkie zamówienia publiczne w Polsce, z której będą mogły korzystać podmioty nie tylko krajowe, ale też wykonawcy z całego obszaru rynku wewnętrznego. System doprowadzi również do znacznego usprawnienia sprawozdań, powstaną ujednoczone wzory ogłoszeń, zastosowane zostanie autouzupelnianie, aktywne formularze wykrywające najczęściej popełniane błędy, co z kolei może przełożyć się na mniejszą liczbę odwołań. Postuluje się również zastosowanie rozwiązań, które mogą wykrywać zachowania świadczące o stosowaniu zmów przetargowych<sup>28</sup>.

Należy podkreślić, że z ekonomicznego punktu widzenia wprowadzenie zaawansowanych elektronicznych form udzielania zamówień publicznych wymaga dużych nakładów finansowych na początku, tj. na koszty opracowania i wdrożenia systemu informatycznego, szkolenia dla pracowników, odpowiednia kampania informacyjna dla przedsiębiorców. Z czasem jednak, podobnie jak w krajach Europy Zachodniej, zastosowanie elektronicznych zamówień publicznych przyniesie wymierne korzyści. Francuska centralna jednostka zakupująca (UGAP) oszacowała, że stopniowe przejście na system e-zamówień doprowadziło do zredukowania obciążeń administracyjnych dla kupujących o 10%, natomiast portugalskie szpitale po zastosowaniu elektronicznych zamówień zyskały zmniejszenie cen kontraktów aż o 18%<sup>29</sup>.

## **6. Zakończenie**

System zamówień publicznych jest częścią systemu prawnego bardzo podatną na zmiany dokonywane w całej Unii Europejskiej. Sytuacja ta jest podyktowana m.in. unijnymi zasadami niedyskryminacji i uczciwej konkurencji oraz coraz dalej idącą harmonizacją

---

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> W. Hartung, M. Wojciechowski, *E-zamówienia coraz mniej wirtualne, coraz bardziej realne*, „rp.pl”, 9 kwietnia 2015 r., <http://www.dzp.pl/files/Art/Wirtualne-zamowienia-publiczne-coraz-bardziej-realne.pdf>, [dostęp: 31.12.2015 r.].

rynku zamówień publicznych. Rozwiązania takie przynoszą liczne korzyści, ale też niosą za sobą pewne zagrożenia.

Większą dostępność do rynku zamówień publicznych można rozpatrywać z dwóch punktów widzenia. Z jednej strony polscy przedsiębiorcy po wprowadzeniu elektronicznych zamówień publicznych w całej Unii Europejskiej zyskują ułatwiony dostęp do procedur zamówieniowych odbywających się na całym kontynencie. Jakkolwiek z drugiej – dotychczasowe rynki o charakterze wyłącznie lokalnym praktycznie przestaną istnieć, a niewielkie podmioty działające na ograniczonym obszarze mogą zostać wyparte przez znacznie silniejsze podmioty działające na terenie znacznie większych regionów. Dlatego tak ważne będzie respektowanie zasad nie tylko wolnej, ale też uczciwej konkurencji.

Sama informatyzacja zamówień publicznych, podobnie jak praktycznie wszystkich innych dziedzin gospodarki, a nawet życia, postępuje w zasadzie od początku istnienia Internetu i nawet bez ingerencji unijnego prawodawcy musiała prędzej czy później stać się faktem. Powszechny dostęp do Internetu oraz wiążące się z tym oszczędności dotyczące transportu, korespondencji i innych technicznych kosztów prowadzenia postępowań stwarzają nowe możliwości dla przedsiębiorców, którzy mogą w większym stopniu skupić się na świadczeniu usług, dostaw i robót budowlanych, które są głównym przedmiotem ich działalności.

Problemem okazuje się jednak tempo wdrażania unijnych regulacji. Sprawia ono kłopoty w całym polskim (i nie tylko) systemie prawnym, a szczególnie w dziedzinach związanych z cyfryzacją, gdzie Polska zmuszona jest nadrabiać dystans technologiczny w stosunku do państw Europy Zachodniej. Rozwiązania prawne nie nadążają za wdrażaniem nowoczesnych technologii i zamówienia publiczne nie są wyjątkiem w tym zakresie.

Priorytetem dla polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej powinno być zatem doprowadzenie do jak najszybszej implementacji nowych dyrektyw zamówieniowych, a co za tym idzie stworzenie ram prawnych do przeprowadzenia reform natury technologicznej, takich jak stworzenie systemu teleinformatycznego do obsługi wszelkich zamówień publicznych. Jako państwo członkowskie Unii Europejskiej jesteśmy do tego zobligowani, a przykład innych krajów, np. Francji<sup>30</sup>, Portugalii<sup>31</sup> czy Słowacji<sup>32</sup>, pozwala stawiać tezę, że

---

<sup>30</sup> Protokół ustaleń nr 45/2015..., S. Assar, I. Boughzala, *E-procurement platforms in the French public sector*, [http://www-public.tem-tsp.eu/~assar/pdf/Assar\\_ICTTA06.pdf](http://www-public.tem-tsp.eu/~assar/pdf/Assar_ICTTA06.pdf), [dostęp: 31.12.2015 r.].

<sup>31</sup> A. Arantes, A. Aguiar Costa, *Over Time Public E-Procurement Impacts: The Portuguese Case*, *International Business Research*; Vol. 7, No. 7, 2014, <http://www.ccsenet.org/journal/index.php/ibr/article/download/33492/21246>, [dostęp: 31.12.2015 r.].

<sup>32</sup> J. Pavel, E. Sicakova-Beblava, *Do e-auctions really improve the efficiency of public procurement? The case of Slovak municipalities*, "Prague Economic Papers", No.1, 2013, <https://www.vse.cz/polek/download.php?jnl=pep&pdf=443.pdf>, [dostęp: 31.12.2015 r.].

prawidłowo dokonywane zmiany mogą przynieść znacznie więcej korzyści niż strat polskiemu systemowi zamówień publicznych.

Polska, jako kraj członkowski Unii Europejskiej, powinna też współpracować w zakresie technologii informatycznych, które doprowadziłyby do jak największej kompatybilności z systemami wprowadzanymi lub już funkcjonującymi w innych krajach. Co oczywiste, wprowadzanie takich rozwiązań jest łatwiejsze, mniej kosztowne i szybsze w państwach mniejszych, takich jak wspomniana Portugalia czy Słowacja. W związku z tym Polska powinna analizować przydatność rozwiązań stosowanych nie tylko w wysoko rozwiniętych krajach zachodnich, ale też nowych mniejszych krajów członkowskich, które lepiej radzą sobie z przystosowaniem infrastruktury i poziomu cyfryzacji do standardów unijnych. Najważniejsze jest jednak, aby wprowadzane rozwiązania, które pochłoną wiele milionów złotych, miały właściwe i skuteczne podstawy funkcjonowania w systemie prawnym, do czego konieczna będzie gruntowna nowelizacja lub uchwalenie nowej ustawy Prawo zamówień publicznych, a także wejście w życie odpowiednich rozporządzeń wykonawczych w terminie, który został wskazany do implementacji przepisów unijnych.

\* \* \*

### **Electronic public procurement. Current status and trends**

**Summary:** The European Union decided to apply e-procurement solutions in all European public procurement system. This resolution requires many adjustments to both European and Polish legal systems. It is important to prepare effective legislation to implement EU directives. It is also required to prepare a project of specific electronic system for public procurement in Poland. There is no time to spare, because there is tough deadline to create this legislation, and political problems in Poland didn't make it easier. The author describes current Polish and European legislation and process of preparation new projects for e-procurement. In this article there are also presented many advantages and disadvantages of planned by Polish Public Procurement Office legal and technical problems resolutions.

**Key words:** e-procurement, public procurement, electronic procurement