

Kraków, 21 czerwca 2018 r.

STANOWISKO nr 2/06/2018

PREZYDIUM RADY KRAJOWEJ SEKCJI NSZZ "SOLIDARNOŚĆ" PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ

z dnia 21 czerwca 2018 r.

w sprawie
koncepcji nowego Prawa Zamówień Publicznych

Prezydium Rady Krajowej Sekcji NSZZ "Solidarność" Pracowników Administracji Rządowej i Samorządowej – po dokonaniu analizy koncepcji nowego Prawa Zamówień Publicznych – zgłasza następujące uwagi:

1. Wiele z pomysłów nowego prawa zamówień niepokoi ponieważ są drobiazgowe, nie odpowiadające randze ustawy, kosztowne w realizacji, bardzo pracochłonne oraz zwiększające znacząco zakres zadań pracowników odpowiedzialnych za procedury udzielania zamówień, którzy już obecnie ponad miarę są obciążeni. Ponadto proponowane założenia nowego prawa spowodują drastyczne opóźnienie rozstrzygnięć w zakresie udzielania zamówień, w skrajnych przypadkach wręcz mogą spowodować zablokowanie rozstrzygnięcia przez stosowanie kolejnych narzędzi ustawy - nie z powodów merytorycznych, lecz dla wykluczenia konkurencji. Tym samym mogą usztywnić proces udzielania zamówień publicznych, niwecząc zamiar projektodawcy uelastycznienia całego procesu. Większość z dodatkowych obowiązków nakładanych na zamawiających nie przyniesie rezultatów w postaci oczekiwanych zmian zachowań na rynku, a wręcz stosowana będzie jedynie pozornie.
2. Problemem pozostaje szerszy dostęp do odwołań (skargi ze swej natury są stosowane bardziej wstrzemięźliwie), w tym dopuszczenie odwołań także w drobnych usługach społecznych zdecydowanie wydłuży postępowanie. Pozytywne jest postulowane ukrócenie praktyki składania odwołań bez pełnomocnictw (jak obecnie robią to wykonawcy) i blokowanie zamawiających w podpisaniu umowy, tylko po to żeby wywierać na niego presję (nie mając merytorycznych argumentów). Nie rozwiązuje to jednak problemów ze sprawnym procedowaniem odwołań w samym KIO, rozumianym jako proces od złożenia odwołania do wydania treści uzasadnienia orzeczenia. Ten proces jest wąskim gardłem, którego skutki dla małych zamówień (np. na drobny catering za 40 tys. zł, procedowany jako zamówienie udzielane w częściach) mogą być opłakane.
3. **Obniżenie, po tylu latach, progu stosowania ustawy z 30 tys. euro do 14 tys. euro jest zmianą absolutnie niekorzystną i niepożądaną.** Rozumiemy, że istnieją mali zamawiający, którzy praktycznie ustawy nie stosują z uwagi na dotychczasowy próg, niemniej zmiana tego progu dla dużych zamawiających może doprowadzić do sporego utrudnienia, czy nawet paraliżu pracy innych zamawiających. Wiele awaryjnych zakupów dokonywanych jest aktualnie w tym progu, mając na względzie jak najszybsze pozyskanie wykonawcy. Próg ten pozwala także pozyskać na rok współpracownika, który nie jest pracownikiem i nie prowadzi działalności gospodarczej, a co do zasady nie potrafi posługiwać się pzp; zwłaszcza procedować elektronicznie.

4. **Likwidacja dotychczasowych zwolnień od stosowania ustawy pzp (obowiązujących poniżej progów ue) jest błędna** i utrudni zamawianie małych usług/projektów badawczych, czy przedsięwzięć kulturalnych, nie wspominając nawet o projektach rewitalizacyjnych. Tego rodzaju zadań nie uda się zrealizować nie tylko za 14 tys. euro, lecz nawet za kwotę dwukrotnie wyższą.
5. Stworzenie kolejnego rzecznika – tym razem praw MiŚP - z przypisaniem mu prawa do składania odwołań w postępowaniu jest fikcją. Taki rzecznik nie pomoże krajowym MiŚP, a jego instytucja szybko zostanie zaangażowana w ochronę interesów tych spółek, które należąc do międzynarodowych holdingów na terenie Polski prowadzą działalność gospodarczą jako mali i średni przedsiębiorcy, skutecznie i bez problemów ubiegający się o największe zamówienia dostępne na polskim rynku. W tym kontekście należy uznać za zbyt optymistyczne przyjęcie założenia, iż elektroniczna poprawi dostępność zamówień dla MiŚP. Środowiska te wprost zgłaszają opinie przeciwnie – chodzi o małych przedsiębiorców (mikroprzedsiębiorców).
6. Pomysł aktualizacji planów zamówień co kwartał - w sytuacji gdy wszystkie zamówienia są dostępne on-line na bieżąco, niezwłocznie po wszczęciu postępowania - oznacza podjęcie ogromnego wysiłku (czas i koszt pracy) i może nie przynieść właściwych korzyści, zwłaszcza że do powszechnej praktyki wykonawców zaliczyć należy brak czytania dokumentów dotyczących postępowań (działają doraźnie, reagują dopiero na konkretne indywidualne wezwania zamawiających). Przy tego rodzaju powszechnej praktyce działania – powstaje pytanie, czy przedsiębiorcy posiadaliby czas i możliwości analizowania kwartalnych planów setek zamawiających na ich stronach BiP ?

Oczywiście rozwiązanie takie wymusi stworzenie dodatkowych miejsc pracy co najmniej w sektorze publicznym. Pomysł ten nie uwzględnia specyfiki pracy sektora finansów publicznych i nakładania się okresów sprawozdawczych związanych ze stosowaniem różnych innych przepisów. Nie jest zrozumiały w kontekście aktualnego wymogu podawania w planie zamówień „przewidywanego terminu wszczęcia postępowania”.

Nie jest zrozumiały także w kontekście oczekiwania projektodawcy, iż zamawiający będzie miał czas na analizy przed wszczęciem postępowania, a potem na dodatkowe spotkania z wykonawcami i opracowywanie niestandardowych sposobów realizacji zamówień, nie zapominając o dodatkowych spotkaniach tłumaczących powody wyboru określonego wykonawcy i brak wybrania innego (w tym wykluczeń i odrzuceń).

Szczególnie niepokojące zatem wydają się postulaty stworzenia podstawy prawnej do formułowania finansowych roszczeń wobec sektora finansów publicznych za przedłużające się procedowanie zamówień (i zaprojektowanie dodatkowych ryczałtowych odszkodowań dla wykonawców za „źle zawartą umowę”, tzn. naruszenie przepisów przy procedowaniu). Należałoby dokonać oceny skutków finansowych stworzenia powyższego przepisu – chyba, że chodzi o nową legalną ścieżkę transferu środków z sektora publicznego do sektora prywatnego.
7. Organizacja strony BiP, w kontekście propozycji wpisywania bezpośrednich linków do SIWZ, nie jest trafiona w momencie przygotowywania elektronicznej zamówień. Zamawiający mają już zamówione usługi i zorganizowane sposoby publikacji, zgodne z aktualnie obowiązującymi przepisami. Ponoszenie kosztów zmiany wydaje się być marnotrawieniem środków publicznych. Zasadne wydaje się dokonanie analizy stosowania przepisów o elektronicznej zamówieniach po utworzeniu/zastosowaniu aktualnie tworzonych narzędzi centralnych i po wyciągnięciu wniosków z ewentualnych braków, w celu zaproponowania bardziej efektywnej zmiany przepisów.
8. Pomysł publikacji ogłoszeń o zmianie umowy można w kontekście całości postulatów zmiany uznać za racjonalny.

Reasumując: uznajemy za pozytywne wyłączenie zakupów z obszaru obrony i bezpieczeństwa do odrębnej regulacji. Pozytywny jest także każdy postulat zmierzający do ograniczenia liczby przepisów w nowym prawie zamówień i odstąpienia od ich kazuistycznego formułowania, od którego nowy projekt bynajmniej nie jest wolny.

Wiele z celów stojących dziś przed nową ustawą mogłoby zostać swobodnie zrealizowanych nie poprzez administracyjne narzędzia normatywne, lecz poprzez promocję dobrych praktyk przez UZP (lub podmiot w jego imieniu działający).

Troska UZP oraz innych kontrolujących powinna objawić się wśród lokalnych zamawiających, dziś swobodnie funkcjonujących niejako poza systemem zamówień i poza systemem kontroli, częstokroć nakładających się wielokrotnie w tych samych miejscach. Karanie całego systemu, a szczególnie dużych zamawiających za „osiągnięcia” w postaci średnio jednej oferty na postępowanie jest dużym nieporozumieniem. Są przecież zamawiający mający średnią liczbę ofert w postępowaniu przekraczającą 3 oferty.

Warto zwrócić uwagę na zamawiających, którzy konsekwentnie zbierają nikłą liczbę ofert. Dziś, z powodu specyficznej analizy ryzyka, są w zasadzie pomijani przez UZP i innych kontrolujących. Należy zacząć rozwiązywać ich lokalne problemy i organizować (z udziałem wykonawców lokalnych) pomocnicze, stricte regionalne spotkania w celu wypracowania lokalnych rozwiązań i ustalenia przyczyn braku ofert w obszarach, w których zasoby CEIDG wskazują np. na ogromną liczbę przedsiębiorców. Powody braku zainteresowania zamówieniami w określonych grupach zamawiających możliwe są do zdiagnozowania, postawienia na forum (bez wprowadzania narzędzi administracyjnych uderzających w starannych zamawiających, cieszących się dużym zaufaniem rynku) i znalezienia rozwiązania. Oczywiście w takim modelu pracy ewaluacja byłaby niezbędna.

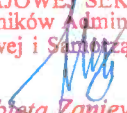
Uznajemy za błędne dalsze podtrzymanie procedowania zamówień in-house zgodnie z ustawą pzp, z dopuszczeniem trybu z wolnej ręki. Nie przyniosło żadnych korzyści, a jedynie doprowadziło do identyfikacji sprzeczności/powtórzeń/niejasności dotyczących sposobu rozumienia i stosowania przepisów o procedowaniu zamówień z wolnej ręki (np. *ratio legis* i zakres powtarzanych ogłoszeń wszczynających postępowanie).

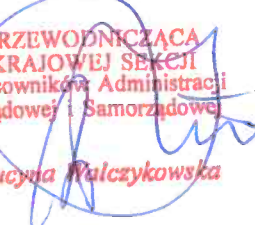
Pozytywne wydaje się proponowane łączenie rejestrów z obsługą przedsiębiorców za pośrednictwem urzędów gmin. Warto jednak zwrócić uwagę, że podobnie jak w sprawach z zakresu ewidencji, oznacza to transfer pracy z mniejszych do większych gmin i ich ponadnormatywne obciążenie.

Otrzymują:

- P. Piotr Duda – Przewodniczący Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, przewodn@solidarnosc.org.pl, prezydium@solidarnosc.org.pl,
- P. Bogdan Kubiak – Z-ca Przewodniczącego KK NSZZ „Solidarność” ds. struktur branżowych, b.kubiak@solidarnosc.org.pl, branze@solidarnosc.org.pl, sekcja@pro.onet.pl,
- P. Bogdan Biś – Z-ca Przewodniczącego KK NSZZ „Solidarność”; b.bis@solidarnosc.org.pl,
- P. Tadeusz Majchrowicz – Z-ca Przewodniczącego KK NSZZ „Solidarność” ds. struktur regionalnych; t.majchrowicz@solidarnosc.org.pl,
- P. Jerzy Jaworski – Z-ca Przewodniczącego/Skarbnik Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”; j.jaworski@solidarnosc.org.pl, skarbnik@solidarnosc.org.pl,
- P. Ewa Zydorek – Sekretarz Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”; e.zydorek@solidarnosc.org.pl, sekretarz@solidarnosc.org.pl,
- P. Henryk Nakonieczny – Członek Prezydium KK NSZZ „Solidarność” ds. dialogu społecznego, h.nakonieczny@solidarnosc.org.pl, sekprez@solidarnosc.org.pl, dpsgda@solidarnosc.org.pl, kzimme@solidarnosc.org.pl,
- P. Jerzy Wielgus – Przewodniczący Sekretariatu Służb Publicznych NSZZ „Solidarność”, j.wielgus@solidarnosc.org.pl, skkm@solidarnosc.org.pl

Za Prezydium Rady KS PARiS:

SEKRETARZ
KRAJOWEJ SEKCJI
Pracowników Administracji
Rządowej i Samorządowej

Elżbieta Zaniewicz

PRZEWODNICZĄCA
KRAJOWEJ SEKCJI
Pracowników Administracji
Rządowej i Samorządowej

Lucyna Walczykowska