

**Opinia Komitetu Regionów „Poprawa skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych”**

(2007/C 146/10)

KOMITET REGIONÓW

- Popiera propozycję wprowadzenia okresu zawieszenia typu „standstill”, wynoszącego 10 dni kalendarzowych, co ma uniemożliwić instytucjom zamawiającym zawieranie umów przed ogłoszeniem pozostałym oferentom decyzji o udzieleniu zamówienia. Pozwoli to na ewentualne odwołanie się od tej decyzji, zanim zacznie ona obowiązywać, co jest korzystne zarówno dla zlecających, jak i dla oferentów.
- Uważa, że propozycja dotycząca zapobiegania nielegalnemu udzielaniu zamówień z wolnej ręki jest zbyt daleko idąca i preferuje obecny system, oparty na odszkodowaniach. Komisja twierdzi z jednej strony, że nielegalne udzielanie zamówień z wolnej ręki stanowi duży problem, ale nie przedstawia na to żadnych dowodów, np. odpowiednich danych statystycznych. Komitet wzywa Komisję Europejską do przedstawienia szczegółowych danych dotyczących stopnia rozpowszechnienia bezprawnego udzielania zamówień z wolnej ręki.
- Odnosi wrażenie, że jest niejasne, w jakim zakresie dyrektywy w sprawie procedur odwoławczych mają zastosowanie do usług według załącznika II B, których wartość przekracza wartość progową. Jest zdania, że odwołania od zamówień publicznych udzielanych na usługi kategorii „B” powinny zostać wyraźnie wyłączone z zakresu dyrektywy w sprawie procedur odwoławczych. Państwa członkowskie same powinny ustalić, jakimi środkami zapewnią bezpieczeństwo prawne stającym do przetargów dostawcom tych usług. Niektóre spośród tych usług, np. usługi w zakresie opieki zdrowotnej i usługi socjalne, stanowią podstawowy obszar działań władz regionalnych i lokalnych. W tych dziedzinach kompetencje UE są bardzo ograniczone i nie należy traktować dyrektywy w sprawie procedur odwoławczych jako furtki do ich rozszerzenia.

**Dokument źródłowy:**

Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych

COM(2006) 195 wersja ostateczna

KOMITET REGIONÓW,

**uwzględniając** wniosek Komisji Europejskiej dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych (COM(2006) 195 wersja ostateczna — 2006/0066 (COD)),

**uwzględniając** decyzję Komisji Europejskiej z dnia 4 maja 2006 r. o zasięgnięciu opinii Komitetu w tej sprawie zgodnie z art. 265 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską,

**uwzględniając** decyzję Prezydium z dnia 25 kwietnia 2006 r. o powierzeniu Komisji Polityki Gospodarczej i Społecznej przygotowania opinii w tej sprawie,

**uwzględniając** projekt opinii (CdR 182/2006 rev. 2) przyjęty dnia 15 grudnia 2006 r. przez Komisję Polityki Gospodarczej i Społecznej (sprawozdawca: **Catarina SEGERSTEN-LARSSON (SE/EVP)**, przewodnicząca Komitetu Wykonawczego Rady Regionu Värmland),

**przyjął na 68. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2007 r. (posiedzenie z dnia 13 lutego) następującą opinię:**

## 1. Stanowisko Komitetu Regionów

### Komitet Regionów

1.1 **Z zadowoleniem przyjmuje** wniosek dotyczący nowej dyrektywy w sprawie procedur odwoławczych przy udzielaniu zamówień publicznych, ponieważ uważa, że skuteczny i bardziej przejrzysty system odwoływania się daje oferentom lepszą ochronę, a to powinno ich zachęcać do składania ofert. Sprzyja to konkurencji, która z kolei jest korzystna dla instytucji zamawiających.

1.2 **Uważa**, że proste ramy prawne są zasadniczym warunkiem ograniczenia liczby sporów sądowych. Łatwiej jest przestrzegać prostszych przepisów, a i prawdopodobieństwo nieporozumień jest mniejsze. Niestety, nowe dyrektywy w sprawie zamówień publicznych nie spełniają tych oczekiwań. Skomplikowane przepisy proceduralne zawarte w tych dyrektywach sprawiają, że instytucje zamawiające łatwo mogą popełnić błąd. Dotyczy to zwłaszcza mniejszych samorządów lokalnych i regionalnych, które nie dysponują specjalistyczną wiedzą z zakresu prawa o zamówieniach publicznych. Komitet pragnie ponadto zwrócić Komisji uwagę, że większość przetargów publicznych realizowana jest przez władze na szczeblu lokalnym i regionalnym, a nie na szczeblu państwowym.

1.3 **Jest również zdania**, że zbyt dotkliwe sankcje za złamanie przepisów dotyczących zamówień publicznych — zwłaszcza przy tak nieprzejrzystych ramach prawnych — mogą mieć negatywne konsekwencje. Na przykład istnieje ryzyko, że władze publiczne po prostu zrezygnują ze zlecenia usług podmiotom zewnętrznym i będą je świadczyć na własną rękę.

Inną konsekwencją może być nadmierne koncentrowanie się na najniższej cenie. To, która oferta jest najtańsza, nie podlega dyskusji, natomiast łatwiej jest zakwestionować jakość i pozostałe elementy oferty.

1.4 **Popiera** propozycję wprowadzenia okresu zawieszenia typu „standstill”, wynoszącego 10 dni kalendarzowych, co ma uniemożliwić instytucjom zamawiającym zawieranie umów przed ogłoszeniem pozostałym oferentom decyzji o udzieleniu zamówienia. Pozwoli to na ewentualne odwołanie się od tej decyzji, zanim zacznie ona obowiązywać, co jest korzystne zarówno dla zleceniodawców, jak i dla oferentów. **Popiera** także propozycję, zgodnie z którą państwa członkowskie mogą zobowiązać każdy podmiot, zamierzający wystąpić o wniesienie odwołania, do poinformowania instytucji zamawiającej o podejrzewanych nieprawidłowościach i o zamiarze wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie procedury odwoławczej. Jednocześnie wzywa Komisję do zbadania, już po upływie roku, następstw wprowadzenia 10-dniowego okresu zawieszenia, w celu ustalenia, w jakim stopniu przyczyniło się ono do wyraźnego wzrostu liczby przypadków wszczęcia procedury odwoławczej, który odnotowano w szeregu państw członkowskich.

1.5 **Sceptycznie odnosi się** jednak do ważności umów, które zawarto z naruszeniem przepisów. Według proponowanej dyrektywy umowy takie są nieważne. Komitet Regionów uważa jednak, że decyzję o przyjęciu takich przepisów powinno się pozostawić państwom członkowskim, aby każde z nich mogło dostosować je do swego prawa w zakresie zamówień publicznych i odszkodowań.

1.6 **Poddaje także w wątpliwość** założenie Komisji, że wprowadzenie dziesięciodniowego okresu zawieszenia może początkowo prowadzić do kilkuprocentowego wzrostu liczby odwołań. Przykład Szwecji pokazuje, że tuż po wprowadzeniu zasady okresu zawieszenia, porównywalnej z propozycją Komisji, liczba wniosków o wszczęcie procedury odwoławczej wzrosła o 150 %. Z czasem wzrost ten jeszcze się nasilał <sup>(1)</sup>.

1.7 **Uważa**, że propozycja dotycząca zapobiegania nielegalnemu udzielaniu zamówień z wolnej ręki jest zbyt daleko idąca i preferuje obecny system, oparty na odszkodowaniach. Komisja twierdzi z jednej strony, że nielegalne udzielanie zamówień z wolnej ręki stanowi duży problem, ale nie przedstawia na to żadnych dowodów, np. odpowiednich danych statystycznych. Komitet **wzywa** Komisję Europejską do przedstawienia szczegółowych danych dotyczących stopnia rozpowszechnienia bezprawnego udzielania zamówień z wolnej ręki. Wspomniana konsultacja za pośrednictwem internetu, jako uzasadnienie tak radykalnych zmian, jest zdecydowanie niewystarczająca. Obowiązkowe publikowanie wszystkich zamówień publicznych, których wartość przekracza wartość progową i które, zdaniem instytucji zamawiającej, można zawrzeć bez formalnej procedury przetargowej i wprowadzania okresu zawieszenia, stanowi poważne utrudnienie dla organów udzielających zamówień. Chodzi tu m.in. o umowy z własnymi przedsiębiorstwami oraz o określone umowy dotyczące współpracy międzygminnej. Już we wcześniejszych opiniach Komitet Regionów zwracał uwagę

na kwestię zamówień publicznych udzielanych własnym przedsiębiorstwom oraz problemy, jakie pojawiają się we współpracy międzygminnej. Zdaniem Komitetu Regionów prawo zamówień publicznych nie powinno tych działań utrudniać czy wręcz uniemożliwiać.

1.8 **Odnosi wrażenie**, że jest niejasne, w jakim zakresie dyrektywy w sprawie procedur odwoławczych mają zastosowanie do usług według załącznika II B <sup>(2)</sup>, których wartość przekracza wartość progową. **Jest zdania**, że odwołania od zamówień publicznych udzielanych na usługi kategorii „B” powinny zostać wyraźnie wyłączone z zakresu dyrektywy w sprawie procedur odwoławczych. Państwa członkowskie same powinny ustalić, jakimi środkami zapewnią bezpieczeństwo prawne stającym do przetargów dostawcom tych usług. Niektóre spośród tych usług, np. usługi w zakresie opieki zdrowotnej i usługi socjalne, stanowią podstawowy obszar działań władz regionalnych i lokalnych. W tych dziedzinach kompetencje UE są bardzo ograniczone i nie należy traktować dyrektywy w sprawie procedur odwoławczych jako furtki do ich rozszerzenia. **Uważa**, że dobór środków prawnych, dotyczących udzielania zamówień na usługi kategorii „B” jak i na usługi poniżej wartości progowej, leży wyłącznie w gestii państw członkowskich.

1.9 **Popiera** propozycję zlikwidowania mechanizmu atestacji i mechanizmów pojedynczych.

## 2. Zalecenia Komitetu Regionów

### Zalecenie 1

#### Propozycja Komisji dotycząca zmiany art. 1 ust. 3 dyrektywy 89/665/EWG

#### Propozycja Komisji dotycząca zmiany art. 1 ust. 3 dyrektywy 92/13/EWG

Tekst wniosku Komisji	Poprawka KR-u
Państwa członkowskie zapewniają dostępność procedur odwoławczych, w ramach szczegółowych przepisów, które państwa członkowskie mogą ustanowić, przynajmniej dla każdego podmiotu, który ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia i który został poszkodowany lub jest zagrożony poszkodowaniem w wyniku domniemanego naruszenia.	Państwa członkowskie zapewniają dostępność procedur odwoławczych, w ramach szczegółowych przepisów, które państwa członkowskie mogą ustanowić, przynajmniej dla każdego podmiotu, który ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia, <b>spełnia wymogi procedury przetargowej</b> i który został poszkodowany lub jest zagrożony poszkodowaniem w wyniku domniemanego naruszenia.

### Uzasadnienie

Celem tej poprawki jest ograniczenie możliwości wszczęcia procedury odwoławczej, tak by możliwość tę mieli tylko ci oferenci, którzy rzeczywiście są w stanie zrealizować zamówienie ogłoszone przez instytucję zamawiającą.

<sup>(1)</sup> Szwedzki urząd ds. zamówień publicznych (*Nämnden för offentlig upphandling*), raport roczny z 2003 i 2004 r.

<sup>(2)</sup> Dyrektywa 2004/18/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.

## Zalecenie 2

**Propozycja Komisji dotycząca zmiany art. 2 ust. 4 dyrektywy 89/665/EWG****Propozycja Komisji dotycząca zmiany art. 2 ust. 4 dyrektywy 92/13/EWG**

Tekst wniosku Komisji	Projekt poprawki KR-u
Państwa członkowskie mogą przewidzieć, że organ odpowiedzialny za procedury odwoławcze przy podejmowaniu decyzji o zastosowaniu środków tymczasowych może wziąć pod uwagę prawdopodobne konsekwencje podejmowanych środków dla wszystkich stron, które mogą zostać poszkodowane, a także dla interesu publicznego i podjąć decyzję o niestosowaniu takich środków, jeżeli ich negatywne konsekwencje mogłyby przewyższyć korzyści.	Państwa członkowskie mogą przewidzieć, że organ odpowiedzialny za procedury odwoławcze przy podejmowaniu decyzji o zastosowaniu środków tymczasowych może wziąć pod uwagę prawdopodobne konsekwencje podejmowanych środków dla wszystkich stron, które mogą zostać poszkodowane, a także <u>zwłaszcza</u> dla interesu publicznego i podjąć decyzję o niestosowaniu takich środków, jeżeli ich negatywne konsekwencje mogłyby przewyższyć korzyści.

## Uzasadnienie

Interesowi ogółu należy przypisywać większe znaczenie.

Bruksela, dnia 13 lutego 2007 r.

Przewodniczący  
Komitetu Regionów  
Michel DELEBARRE