

Wprowadzenie

Polska ustawa – prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz.U. z 2004 r. nr 19, poz. 177 ze zm.) weszła w życie w dniu 2 marca 2004 r. zastępując poprzednią ustawę z dnia 10 czerwca 1994 r. Niniejsze tłumaczenie uwzględnia ostatnie zmiany wprowadzone przez ustawę z dnia 2 grudnia 2009 r. (Dz.U. z 2009 r. nr 223, poz. 1778), która weszła w życie w dniu 29 stycznia 2010 r., jak również wprowadzone przez ustawę z dnia 5 listopada 2009 r. (Dz.U. z 2009 r. nr 206, poz. 1591), która weszła w życie w dniu 22 grudnia 2009 r. – gruntownie zmieniające system zamówień publicznych w Polsce poprzez dostosowanie ustawodawstwa krajowego do prawa wspólnotowego. Przykładowo należy wymienić zmiany wprowadzone w zakresie środków ochrony prawnej, poprzez zniesienie instytucji protestu składanego bezpośrednio zamawiającemu oraz przezeń rozpoznawanego, przy jednoczesnym utrzymaniu prawa do złożenia odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej, jak również dalszych środków odwoławczych. Ponadto wprowadzona została nowa ogólna definicja postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz nowa definicja usług odpowiadająca prawu wspólnotowemu. Nowelizacja wprowadziła także nowy rodzaj ogłoszenia o zamiarze udzielenia zamówienia publicznego w trybie negocjacji bez ogłoszenia oraz w trybie zamówienia z wolnej ręki. Wprowadzono również klauzulę standstill, przewidzianą w prawie wspólnotowym, wyznaczającą minimalne terminy, których wpływ umożliwia zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego z wybranym wykonawcą. Rozwiązanie takie ma na celu zabezpieczenie interesów osób ewentualnie korzystających ze środków ochrony prawnej.

Unormowania dotyczące zamówień publicznych posiadają szczególne znaczenie w Polsce, zwłaszcza w odniesieniu do sektorów infrastruktury, służby zdrowia, energetycznego itd., które winny zostać dostosowane do standardów europejskich. Tryby udzielania zamówień publicznych unormowane przedmiotową ustawą stanowią także narzędzie udzielania zamówień związanych z wykonywaniem projektów finansowanych z udziałem funduszy europejskich, która w latach 2007–2013 wynoszą około 87 milionów euro. System zamówień publicznych charakteryzuje się dużą dynamiką, oraz stale rośnie, czego dowodzą ostatnie dane Urzędu Zamówień Publicznych,

Introduzione

La legge polacca sui contratti pubblici del 29 gennaio 2004 (G.U. del 2004, n 19, sez. 177 con le successive modifiche) é entrata in vigore il 2 marzo 2004 ed ha sostituito la legge precedente del 10 giugno 1994. La presente traduzione comprende le ultime modifiche introdotte dalla legge del 2 dicembre 2009 (G.U. 2009, n 223, sez. 1778), in vigore dal 29 gennaio 2010 e dalla legge del 5 novembre 2009 (G.U. del 2009, n 206, sez. 1591), in vigore dal 22 dicembre 2009, che hanno profondamente innovato il sistema di affidamento dei contratti pubblici in Polonia adeguando la normativa interna a quella comunitaria. A titolo di esempio, le riforme normative citate hanno provveduto soprattutto a modificare il sistema dei mezzi di impugnazione, attraverso la soppressione del reclamo preliminare presentato direttamente all'ente aggiudicatore e da quest'ultimo esaminato e deciso pur con il mantenimento del diritto di impugnare il provvedimento con ricorso rivolto alla Camera Nazionale di Impugnazione e, in seguito, con gli ulteriori mezzi di impugnazione. E' stata inoltre introdotta una nuova definizione di procedura di affidamento generale, ed una nuova definizione di servizi, corrispondente alla normativa comunitaria. La novella ha inoltre introdotto una nuova tipologia di avviso relativo all'intenzione di concludere un contratto pubblico riguardante le procedure di affidamento con le forme della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando ed della trattativa privata. Infine é stata introdotta la c.d. clausola di standstill già prevista dalla normativa comunitaria, che prevede dei tempi minimi prima del decorrere dei quali non è possibile concludere il contratto pubblico con gli appaltatori scelti. Tale soluzione mira a tutelare l'interesse di eventuali ricorrenti.

La normativa sui contratti pubblici ha, in Polonia, un ruolo particolarmente importante e di grande rilievo, in quanto si inserisce in un panorama di rinnovato interesse per i settori delle infrastrutture, sanitario, energetico etc., che devono essere adeguati agli standard comunitari. Le procedure di affidamento disciplinate dalla legge polacca in questione costituiscono inoltre lo strumento per l'affidamento dell'esecuzione di progetti finanziati con la partecipazione dei fondi europei che, per gli anni 2007–2013, ammontano a circa 87 milioni di Euro. Il sistema di affidamento dei contratti

potwierdzające wzrost liczby ogłoszeń o zamówieniach w lipcu 2010 r. o ok. 14% w stosunku do roku poprzedniego.¹

Zasady przyjęte przez polskiego ustawodawcę, jak również przez prawodawcę wspólnotowego stanowią w szczególności: zasada konkurencyjności, równości oraz jawności trybów udzielania zamówień publicznych.

Polska ustawa – Prawo zamówień publicznych samodzielnie normuje zgodnie z przepisami art. 1 ustawy: zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie. W odniesieniu do czynności zamawiającego oraz wykonawców w toku postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, a następnie do umów w sprawie c, chyba że przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych stanowią inaczej.

Ustawa – Prawo zamówień publicznych składa się z dziewięciu działów. Poczynając od przepisów ogólnych, poprzez postępowanie o udzielenie zamówienia, przepisy szczególne, umowy w sprawach zamówień publicznych, przepisy dotyczące kompetencji Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, środki ochrony prawnej, odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy oraz zmiany w przepisach obowiązujących. W ostatnim dziale znajdują się przepisy przejściowe i końcowe.

Przepisy polskiej ustawy normują zakres podmiotowy odnosząc się do definicji Zamawiającego, odwołując się przede wszystkim do jednostek sektora finansów publicznych, (jak w szczególności organów władzy publicznej, organów administracji rządowej, sądów itd.), innych państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, innych osób prawnych wspieranych finansowo lub kontrolowanych przez w/w jednostki itd. Nowelizacja zawężyła zakres podmiotowy ustawy znosząc obowiązek stosowania ustawy przez podmioty finansujące zamówienie z udziałem środków, których przyznanie było uzależnione od zastosowania procedury przewidzianej w ustawie Prawo Zamówień Publicznych.

Definicja wykonawcy obejmuje zarówno osoby fizyczne, jak osoby prawne oraz jednostki nie posiadające osobowości prawnej.

Ogłoszenia o zamówieniach są publikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych, a ogłoszenia dotyczące zamówień o wartości przewyższającej kwoty przewidziane w przepisach wspólnotowych, w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Każdy wykonawca może przedłożyć jedną ofertę, która powinna być zgodna z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Kryteria oceny ofert odwołują się do najniższej ceny albo do innych kryteriów (jakość,

¹ Informacje o polskim rynku zamówień publicznych w 2010 r. na podstawie ogłoszeń opublikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, według stanu na dzień 25 lipca 2010 r.

pubblici è connotato da uno spiccato dinamismo ed è in continua crescita, come attestato dagli ultimi dati dell'Ufficio dei Contratti Pubblici, che evidenziano un numero di bandi nel mese di luglio 2010 in aumento del 14% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente¹

I principi che ispirano il legislatore polacco, al pari di quello comunitario, sono, in particolare: la libera concorrenza, la parità di trattamento, e l'evidenza pubblica delle procedure di affidamento.

La legge polacca sui contratti pubblici disciplina singolarmente ai sensi dell'art. 1 i principi e le procedure di affidamento dei contratti pubblici, i mezzi di impugnazione, ed il controllo su dette procedure di affidamento, nonché l'istituzione e le competenze delle autorità competenti. Quanto agli atti compiuti dall'ente aggiudicatore e dagli appaltatori nel corso della procedura di affidamento ed in seguito alla conclusione dei contratti pubblici, si applicano direttamente le disposizioni del codice civile del 23 aprile 1964, salvo quanto disposto dalla legge sui contratti pubblici.

La legge sui contratti pubblici è articolata in nove capitoli. In ordine vengono disciplinati i principi generali, le procedure di affidamento, le disposizioni speciali, i contratti pubblici, le competenze del Presidente dell'Ufficio dei Contratti Pubblici, i mezzi di impugnazione, la responsabilità per la violazione delle norme, le modifiche alla normativa vigente. La legge si chiude con l'indicazione delle disposizioni transitorie.

Ai sensi della normativa polacca, l'ambito soggettivo dei contratti pubblici ruota attorno alla nozione di ente aggiudicatore, parola con la quale si intendono innanzitutto enti del settore delle finanze pubbliche (organi pubblici, organi di amministrazione governativa, tribunali etc.), altri enti organizzativi statali non aventi personalità giuridica, altre persone giuridiche finanziate e /o controllate dai suddetti enti etc. Le riforme normative menzionate hanno ristretto l'ambito soggettivo della legge introducendo una deroga all'obbligo di applicare la presente legge da parte dei soggetti che finanziavano un progetto con la partecipazione di fondi la cui assegnazione era condizionata dall'applicazione di una delle procedure di affidamento previste dalla legge stessa.

Nel concetto di appaltatore rientrano sia persone fisiche, sia persone giuridiche, sia enti organizzativi non aventi personalità giuridica.

I bandi vengono pubblicati nel Bollettino dei Contratti Pubblici così come anche, limitatamente ai contratti pubblici sopra soglia, nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

Ogni appaltatore può presentare un'offerta sola il cui contenuto deve essere conforme al capitolato. Come criteri di aggiudicazione assumono importanza

¹ Informazione sul mercato polacco dei contratti pubblici nel 2010 sulla base dei bandi pubblicati nel Bollettino dei Contratti Pubblici, aggiornato al 25 luglio 2010.

funkcjonalność, termin wykonania itd.) łącznie z ceną. Kryterium ceny może być zatem jedynym kryterium, jak również kryterium ceny może być brane pod uwagę łącznie z innymi kryteriami wybranymi przez zamawiającego. Otwarcie ofert może nastąpić dopiero po upływie terminu do ich składania. Bezpośrednio przed otwarciem ofert, zamawiający wskazuje jaką kwotę zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia.

Odnosząc się do ogłoszeń publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych należy wskazać, że najczęściej wdrażanymi trybami udzielania zamówień publicznych w Polsce są: przetarg nieograniczony (72,03% zamówień), zamówienie z wolnej ręki (22,83%), zapytanie o cenę (4,16%), negocjacje bez ogłoszenia (0,23%), oraz wreszcie licytacja elektroniczna (0,22%) oraz negocjacje z ogłoszeniem (0,08%). W odniesieniu do ogłoszeń publikowanych w TED (Tenders Electronic Daily) najczęściej stosowanymi trybami udzielania zamówień publicznych są: przetarg nieograniczony (79,01%), negocjacje bez ogłoszenia (15,86%), przetarg ograniczony (3,44%), negocjacje z ogłoszeniem (1,53%), a także dialog konkurencyjny (0,16%). Nie są natomiast publikowane w TED ogłoszenia dotyczące zamówień publicznych udzielanych w trybie zapytania o cenę, licytacji elektronicznej oraz zamówienia z wolnej ręki.

Mając na uwadze stosowane kryteria wyboru ofert, zdecydowanie przeważa kryterium ceny (90% postępowań o udzielenie zamówienia publicznego), nad kryterium mieszanym (10% postępowań).²

We Włoszech począwszy od 1 lipca 2006 obowiązuje Kodeks Zamówień Publicznych, zatwierdzony rozporządzeniem z dnia 12 kwietnia 2006 r. nr 163 ogłoszonym w załączniku nr 107/1 w Dzienniku Ustaw nr 100 z dnia 2 maja 2006 r.

Co do trybów udzielenia zamówień publicznych, obydwa ustawodawstwa przewidują możliwość skorzystania z następujących procedur.

Przed wszystkim obydwa systemy prawne przewidują wśród trybów postępowania przetarg nieograniczony (*procedura aperta*) w którym oferty mogą składać wszyscy zainteresowani wykonawcy, oraz przetarg ograniczony (*procedura ristretta*) w którym w pierwszej kolejności wykonawcy składają wnioski o dopuszczenie do udziału w przetargu, a następnie wyłącznie wykonawcy dopuszczeni do udziału w przetargu mogą składać oferty. Obydwie powyższe tryby udzielania zamówień publicznych mają pierwszeństwo, o ile nie zachodzą przesłanki wymagane do zastosowania przez zamawiającego innego trybu postępowania.

² Informacje o polskim rynku zamówień publicznych w 2010 r. na podstawie ogłoszeń opublikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, według stanu na dzień 25 lipca 2010 r.

il criterio del massimo ribasso o altri criteri (qualità, funzionalità, il termine di realizzazione etc.) avendo sempre come punto fermo il prezzo complessivo. Il criterio del prezzo può quindi essere l'unico criterio utilizzato, oppure può essere ponderato unitamente ad altri fattori scelti dall'ente aggiudicante. Lo scrutinio delle offerte può avvenire una volta decorso il termine per la loro presentazione. Immediatamente prima dello scrutinio delle offerte, l'ente aggiudicante rivela la quota che sarà destinata alla realizzazione del contratto pubblico.

Per quanto riguarda i bandi pubblicati nel Bollettino dei Contratti Pubblici le procedure di affidamento dei contratti maggiormente applicate in Polonia sono, la procedura aperta (72,03% dei contratti), la trattativa privata (22,83%), la richiesta di preventivo (4,16%), la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando (0,23%) ed, infine, l'asta elettronica (0,22%) e la procedura negoziata con previa pubblicazione di un bando (0,08%). Per quanto riguarda i bandi pubblicati nel TED (Tenders Electronic Daily) le procedure più seguite sono la procedura aperta (79,01%), la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando (15,86%), la procedura ristretta (3,44%), la procedura negoziata con previa pubblicazione di un bando (1,53%) e, infine, il dialogo competitivo (0,16%). I bandi relativi ai contratti affidati con la procedura di richiesta del preventivo, asta elettronica e trattativa privata² non sono pubblicati nel TED

Passando invece ai criteri di aggiudicazione prevale decisamente il riferimento al prezzo (90% di procedure di aggiudicazione), risultando rara l'applicazione di un criterio misto (10% di procedure).³

In Italia dal 1 luglio 2006 è in vigore il Codice dei Contratti Pubblici, approvato con il decreto legislativo del 12 aprile 2006, n. 163 pubblicato sul supplemento ordinario n. 107/1 alla G.U. n. 100 del 2 maggio 2006.

Con riferimento alle procedure di affidamento dei contratti pubblici, ambedue le normative prevedono le alternative procedurali di seguito descritte.

Innanzitutto entrambi gli ordinamenti configurano sia la procedura aperta, nella quale le offerte possono essere presentate da qualsiasi appaltatore, sia la procedura ristretta, nella quale, dapprima, i potenziali appaltatori devono presentare una richiesta di ammissione alla partecipazione e solo in seguito gli appaltatori ammessi alla seconda fase della procedura, possono presentare le offerte. Queste procedure sono indubbiamente le procedure generali e principali con cui salvo la possibilità di derogarvi, l'ente aggiudicatore svolge l'affidamento.

² Informazione sul mercato polacco dei contratti pubblici nel 2010 sulla base dei bandi pubblicati nel Bollettino dei Contratti Pubblici, aggiornato al 25 luglio 2010.

³ Informazione sul mercato polacco di contratti pubblici nel 2010 sulla base dei bandi pubblicati nel Bollettino dei Contratti Pubblici, aggiornato al 25 luglio 2010.