

Fundusze strukturalne Unii Europejskiej - wykorzystanie w służbie zdrowia cz. IV

Procedura udzielania zamówień publicznych

1. Uwagi wstępne

Przedsięwzięcia współfinansowane ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych UE podlegają nadzorowi właściwych instytucji (przede wszystkim Wdrażającej i Zarządzającej) na poszczególnych etapach ich realizacji. Nadzór ten przybiera różnorodne formy. Jedną z nich jest konieczność stosowania przewidzianych prawem procedur właściwych dla wydatkowania środków w ramach danej inwestycji.

Art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju stanowi, iż przyznanie środków z budżetu państwa na uzupełnienie wkładu własnego (na dotację składają się publiczne środki krajowe oraz środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), dokonywane jest zgodnie z przepisami określonymi w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, późn. zm.). Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2a tejże ustawy, środki z funduszy strukturalnych są środkami publicznymi. Oznacza to, że wyłonienie wykonawcy projektu, jak również procedury odwoławcze oraz zawarcie umowy z wykonawcą, muszą odbywać się zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19 poz. 177 z późn. zm.).

Od powyższej reguły istnieją również pewne wyjątki. W zależności od statusu prawnego beneficjenta, wartości projektu, a także procentowego udziału środków publicznych w planowanym przedsięwzięciu, wnioskodawca nie zawsze będzie zobligowany do stosowania przepisów powyższej ustawy w pełnym zakresie. W niektórych przypadkach zastosowanie znajdzie uproszczona forma procedury, możliwe są również sytuacje, w których procedury zostaną w ogóle pominięte.

Należy zaznaczyć, że szczegółowe omówienie procedur wynikających ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych nie jest celem niniejszego

opracowania. W dalszej części poruszone zostaną przede wszystkim kwestie dotyczące różnic między p.z.p., a procedurami ustanowionymi przez instytucje odpowiedzialne za wdrażanie i zarządzanie programami strukturalnymi.

2. Stosowanie procedury zamówień publicznych w obszarze ochrony zdrowia

2.1. Stosowanie przepisów wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych.

Podmioty działające w obszarze ochrony zdrowia – z uwagi na zróżnicowane formy prawne – w kontekście stosowania procedury zamówień publicznych, podzielić można w następujący sposób:

- 1) jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) jednostki organizacyjne wykonujące zadania jednostek samorządu terytorialnego,
- 3) zakłady opieki zdrowotnej utworzone przez: samorząd wojewódzki, powiat, akademię medyczną, Prezesa Rady Ministrów oraz właściwych ministrów,
- 4) jednostki organizacyjne (w tym spółki prawa handlowego) utworzone przez podmioty wymienione w pkt a), b) i c), prowadzące działalność w zakresie ochrony zdrowia,
- 5) Niepubliczne Zakłady Opieki Zdrowotnej świadczące usługi medyczne na rzecz społeczności lokalnej w publicznym systemie ochrony zdrowia,
- 6) Organizacje pozarządowe nie działające w celu osiągnięcia zysku, prowadzące statutową działalność w obszarze ochrony zdrowia.

Przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177), zwanej dalej p.z.p. wskazują, które podmioty zobligowane są do stosowania pełnej procedury udzielania zamówień. Zgodnie z art. 3 p.z.p., są to m.in.:

- a) jednostki sektora finansów publicznych,
- b) inne państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej,
- c) osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym (nie mającym charakteru przemysłowego ani handlowego), w których podmioty wymienione powyżej posiadają ponad 50% udziałów lub akcji, finansują je w ponad 50%, sprawują nadzór nad organem zarządzającym lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu zarządzającego lub nadzorczego,
- d) inne podmioty, jeżeli ponad 50% wartości udzielanego przez nie zamówienia finansowane jest z udziałem środków publicznych.

Z powyższego wynika, że podmioty wymienione pkt. 1), 2) i 3) z mocy ustawy muszą stosować procedurę zamówień publicznych w pełnym zakresie. Natomiast podmioty takie jak NZOZ-y, stowarzyszenia, fundacje, kościoły, związki wyznaniowe i inne organizacje pozarządowe, zastosują ustawę wówczas, gdy ponad 50% wartości projektu finansowane jest ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych. Należy podkreślić, że przy poziomie dofinansowania wynoszącym średnio 75% wartości inwestycji, przypadki ubiegania się o dofinansowanie projektu poniżej 50% dotychczas nie miały miejsca. Koszty organizacyjne wynikające ze stosowania procedury nie są bowiem aż tak wysokie, a sama procedura nie nastrocza tylu problemów, aby wnioskodawcy wyrażali chęć rezygnowania z dofinansowania 25 % kosztów przedsięwzięcia.

2.2 Stosowanie procedur uproszczonych

Przy okazji omawiania procedury udzielania zamówień należy poruszyć dwie istotne kwestie, które nie były dotychczas przedmiotem naszego zainteresowania. Chodzi mianowicie o możliwość uzyskania dofinansowania do projektów realizowanych przez przedsiębiorców działających w obszarze ochrony zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem spółek prawa handlowego. Przedsiębiorcy ci mogą bowiem ubiegać się o współfinansowanie projektów

zarówno w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (Działanie 3.4), jak również Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (Działanie 2.3).

2.2.1 Procedury w ramach ZPORR

Pierwszy z wymienionych programów (ZPORR) daje możliwość aplikowania o dotację tzw. mikroprzedsiębiorcom. Są to podmioty, które – w rozumieniu art. 104 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807) w ostatnim roku obrotowym zatrudniały mniej niż 10 pracowników, zaś ich roczny obrót netto lub sumy aktywów bilansu nie przekraczają 2 mln euro, a ponadto prowadzą przedsiębiorstwa nie dłużej niż 36 miesięcy w chwili składania wniosku o dofinansowanie. Przykładowo, mikroprzedsiębiorcą może być osoba fizyczna prowadząca zakład stomatologiczny lub prywatną praktykę lekarską.

Podmioty te mogą ubiegać się o dofinansowanie projektów o charakterze inwestycyjnym, w których wartość dofinansowania ze środków UE nie przekracza 50 tys. euro, a poziom dofinansowania wynosi od 45% do 65% wartości przedsięwzięcia (w zależności od lokalizacji projektu).

W przypadku mikroprzedsiębiorstw procedura udzielania zamówień publicznych w pełnym zakresie ma zastosowanie w znanej nam już sytuacji przekroczenia 50% udziału środków publicznych w realizowanym projekcie. Jeżeli natomiast udział ten wynosi nie więcej niż 50%, wnioskodawcy mają obowiązek stosowania procedury uproszczonej. Procedura ta oparta jest o wytyczne opracowane przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy, nie stanowi natomiast źródła prawa powszechnie obowiązującego, jak to ma miejsce w przypadku p.z.p.

Procedura, w zależności od wartości projektu, przyjmuje następujące zasady postępowania:

Dla projektów o wartości do 6 000 euro beneficjent może dokonać zakupu w trybie „z wolnej ręki” po negocjacjach z jednym tylko wykonawcą/dostawcą. Po przeprowadzeniu negocjacji beneficjent sporządza z nich pisemny protokół. Istotne jest to, że umowa z wykonawcą/dostawcą nie może zostać zawarta przed datą złożenia wniosku o dofinansowanie – stanowi to warunek uznania

kosztów projektu za kwalifikowane do objęcia wsparciem. Zgodnie z art. 32 ust. 2 p.z.p., beneficjent nie może dzielić zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania przepisów.

Dla projektów o wartości do 60 000 euro, beneficjent może dokonać zakupu w trybie porównania ofert. Warto podkreślić, że nie jest to tryb znany ustawie p.z.p. Porównanie ofert polega na zamieszczeniu ogłoszenia o zamówieniu w siedzibie beneficjenta, w prasie lokalnej, na własnej stronie internetowej (jeżeli ją posiada) oraz przekazaniu jego treści Instytucji Wdrażającej, czyli właściwej komórce Urzędu Marszałkowskiego. Ogłoszenie zawiera wszelkie istotne informacje dotyczące zamówienia (m.in. adres, przedmiot zamówienia, termin jego wykonania, kryteria oceny, termin składania ofert). Co oczywiste, przedmiot zamówienia musi być opisany w sposób umożliwiający uczciwą konkurencję. Termin składania ofert nie może być krótszy niż 15 dni od dnia pojawienia się ogłoszenia w prasie lokalnej. Beneficjent, w oparciu o ustalone kryteria oceny, dokonuje wyboru najkorzystniejszej oferty, a następnie sporządza pisemny protokół z postępowania, wskazujący m.in. wybraną ofertę wraz z uzasadnieniem. Podobnie jak w przypadku trybu „z wolnej ręki” umowa z wykonawcą/dostawcą, nie może zostać zawarta przed datą złożenia wniosku o dofinansowanie.

Dla projektów o wartości powyżej 60 000 euro, beneficjent również dokonuje zakupu w trybie porównania ofert. Zasady postępowania w tym przypadku określone zostały podobnie do opisanych wyżej, z tym że ogłoszenie o zamówieniu musi ukazać się w prasie o zasięgu ogólnokrajowym, zaś termin składania ofert nie może być krótszy niż 52 dni od dnia pojawienia się tego ogłoszenia. Ponadto, do opisu przedmiotu zamówienia stosuje się odpowiednie zapisy obowiązujące w zamówieniach publicznych, z wyłączeniem wymogów stosowania Wspólnego Słownika Zamówień.

2.2.2 Procedury w ramach SPO-WKP

Drugi program (SPO-WKP, Działanie 2.3), skierowany jest do mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców w rozumieniu art. 104, 105 i 106 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Podmioty te mogą ubiegać się o dofinansowanie projektów inwestycyjnych w wysokości do 1 250 tys. zł., zaś wysokość udzielanego wsparcia wynosi od 30% do 50%

kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia. Przykładowo, w programie tym mogą brać udział Niepubliczne Zakłady Opieki Zdrowotnej działające w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

W SPO-WKP, Działanie 2.3, uproszczona procedura udzielania zamówień stosowana jest wówczas, gdy przesłanki ustawowe do stosowania pełnej procedury nie są spełnione (analogicznie jak w ramach ZPORR), i jednocześnie udział środków publicznych w pojedynczym zamówieniu przekracza równowartość 200 000 euro. Podobnie jak przy procedurze uproszczonej w ramach ZPORR, wnioskodawca obowiązany jest do zamieszczenia ogłoszenia o udzielanym zamówieniu na stronie internetowej (o ile ją posiada), we własnej siedzibie w miejscu publicznie dostępnym, w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim oraz przekazaniu go do Instytucji Wdrażającej w celu zamieszczenia na jej stronach internetowych.

Określenie terminów składania ofert lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu uzależnione jest od trybu udzielania zamówienia. W przypadku zaproszenia do składania ofert termin nie może być krótszy niż 30 dni od dnia publikacji ogłoszenia, natomiast jeżeli wnioskodawca ma zamiar prowadzić negocjacje z wykonawcami termin ten wynosi 15 dni od dnia publikacji ogłoszenia (lub przekazania zaproszenia do negocjacji).

Przy wyborze najkorzystniejszej oferty wnioskodawca zobowiązany jest do przestrzegania następujących zasad wynikających z ustawy p.z.p.: jawności prowadzonych postępowań, równości traktowania oferentów, uczciwej konkurencji.

Procedura uproszczona nie jest stosowana przede wszystkim w następujących przypadkach:

- 1) wyłączenia zamówień z mocy ustawy p.z.p.,
- 2) zakupów nowych technologii, gdy technologie te są przedmiotem opinii jednostki naukowej,
- 3) zamówień, których przedmiot może być dostarczony tylko przez jednego dostawcę i nie może być zastąpiony innym równoważnym przedmiotem,
- 4) zamówień, które w związku z warunkami w jakich realizowany jest projekt, muszą być wykonane natychmiast,
- 5) w przypadku wcześniejszego stosowania maszyn/urządzeń określonego dostawcy, jeżeli zmiana dostawcy spowoduje konieczność nabywania rzeczy

o innych parametrach technicznych, co powodowałoby niekompatybilność techniczną lub nieproporcjonalnie duże trudności techniczne.

W powyższych przypadkach wnioskodawca sporządza stosowne oświadczenie wraz z uzasadnieniem odstąpienia od stosowania procedury uproszczonej udzielania zamówień.

Warto dodać, że korzystający z uproszczonej procedury nie są zobowiązani do stosowania wykraczających poza nią przepisów ustawy p.z.p., co odnosi się w szczególności do konieczności sporządzania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, konieczności powoływania komisji oceniającej złożone oferty, czy kształtowania umów zgodnie z wymogami ustawy p.z.p. Ponadto, co może być bardzo istotne dla potencjalnych wykonawców zamówienia, stosowanie procedury uproszczonej wyklucza możliwość składania protestu lub skargi w odniesieniu do prowadzonej przez beneficjenta procedury wyboru wykonawcy.

3. Wnioski końcowe

Analiza procedur udzielania zamówień publicznych w przypadku realizowania przedsięwzięć z udziałem środków z funduszy strukturalnych UE, które traktowane są jako środki publiczne, prowadzi do wniosku, że jedynie nieznaczna część zakupów może być dokonywana z pominięciem ustanowionych procedur. Dotyczy to zamówień o nieznacznej wartości oraz takich, w stosunku do których spełnione są przesłanki wynikające ze specyfiki danego zamówienia. Duża część zamówień – ze względu na określoną wysokość procentową udziału środków publicznych w inwestycji – podlega rygorowi stosowania procedur uproszczonych, ustanowionych przez instytucje wdrażające i zarządzające programami strukturalnymi. Procedury te, pomimo że oparte zostały na ustawie Prawo zamówień publicznych, wprowadzają w stosunku do niej istotne różnice, polegające m.in. na obligatoryjnym stosowaniu określonego trybu zamówienia, czy wyłączeniu przepisów p.z.p. Pełną procedurę, określoną przepisami ustawy p.z.p., stosują przede wszystkim beneficjenci zaliczani do sektora finansów publicznych oraz tacy, których projekty zakładają ponad 50% udział środków publicznych w realizowanej inwestycji.