

Rozdział 8

Zamówienia publiczne w urzędzie administracji publicznej jako przykład obszaru logistyki zaopatrzenia w sektorze publicznym

Cezary Szydłowski

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

Katedra Finansów i Rachunkowości MSP

e-mail: cezary.szydowski@uni.lodz.pl

 <https://orcid.org/0000-0002-7454-2908>

Wprowadzenie

Zapewnienie działania każdej organizacji zarówno publicznej, jak i komercyjnej wymaga sprawnego przepływu dóbr niezbędnych do ich funkcjonowania. Przepływy obejmują bieżące dostawy niezbędnych surowców, materiałów na potrzeby produkcji oraz wysyłkę wyrobów gotowych do odbiorców (pośredników i klientów) lub na potrzeby świadczenia usług. Realizacja tych zadań wymaga odpowiedniego wsparcia, czyli logistyki, której zakres działania obejmuje wszystkie sektory gospodarki niezależnie od formy własności lub zakresu działania. Logistyka poza sektorem komercyjnym wykorzystywana jest w znacznym zakresie w sektorze publicznym, z którego faktycznie się wywodzi. Pochodzi z wojskowości, w której odpowiada za sprawne i szybkie przemieszczanie wojsk wraz z zapewnieniem im bieżących dostaw. Wojskowość zawsze stanowiła kluczowy obszar sektora publicznego, zatem można powiedzieć, że logistyka z sektorem publicznym związana jest od jej powstania (Kress, 2016, s. 3). Obecnie logistyka w sektorze publicznym wspiera wiele obszarów jego działania w tym również administrację publiczną, która świadczy usługi publiczne na rzecz obywateli. Działanie urzędów wymaga pozyskiwania niezbędnych do tego dóbr, poza tym obejmuje również ich przemieszczanie w zależności od specyfiki zadań przez niego realizowanych (w tym tych ukierunkowanych na zrównoważony rozwój).

Ponadto należy dostrzec, jak wskazuje Kozar, podmioty z sektora publicznego można zaliczyć do środowiska wsparcia zewnętrznego zielonej gospodarki (np. poprzez świadomą politykę nabywania danych dóbr i usług w urzędach) (Kozar, 2019, s. 92–93).

Obowiązujące obecnie rozwiązania prawne i organizacyjne w zakresie działania administracji publicznej obejmują również obszar logistyki. Dotyczy to w szczególności zadań związanych z pozyskiwaniem przez urzędy dóbr niezbędnych do ich funkcjonowania, czyli dostaw niezbędnego sprzętu, zakupu usług, czy też realizacji remontów oraz robót budowlanych. Zadania w tym zakresie wpisują się w obszar logistyki zaopatrzenia. Zasady pozyskiwania przez sektor publiczny niezbędnych dóbr zostały szczegółowo uregulowane przepisami w zakresie zamówień publicznych. Władze publiczne realizujące powierzone im zadania wydatkują środki publiczne pozyskane od obywateli oraz podmiotów gospodarczych w ramach danin publicznych. Pozyskiwane środki publiczne powinny być wykorzystywane racjonalnie i zgodnie z ich przeznaczeniem a ich wydatkowanie nie powinno budzić wątpliwości obywateli. System zamówień publicznych, którego wdrożenie było jednym z niezbędnych wymogów integracji Polski ze strukturami Unii Europejskiej, zapewnia nieograniczony dostęp wszystkim podmiotom gospodarczym do zamówień oferowanych przez podmioty sektora publicznego. Obowiązujące rozwiązania prawne w zakresie zamówień publicznych *de facto* regulują w tym sektorze szereg działań związanych z logistyką zaopatrzenia. Określenie szczegółowych zasad w zakresie pozyskiwania przez urzędy dóbr, usług itp. w trybie udzielenia zamówienia publicznego ma w założeniu zapewnić sprawniejsze gospodarowanie środkami publicznymi oraz dbać o transparentną i ujednoczoną ocenę ofert podmiotów ubiegających się np. o dostarczenie danego dobra lub usługi.

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie systemu zamówień publicznych w urzędach administracji publicznej, który stanowi ważny obszar logistyki w sektorze publicznym. Zakres procesu udzielania zamówień publicznych przedstawiono na przykładzie danych dotyczących zakończonych postępowań o udzielnie zamówienia publicznego zrealizowanych przez dwa wybrane urzędy administracji publicznej (Urząd Miasta Łodzi oraz Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi). W niniejszej publikacji wykorzystano metodę studium przypadku, metody analityczne, metody wnioskowania, metody badania dokumentów źródłowych oraz przegląd literatury. Analiza zawarta w publikacji obejmuje umowy zawarte przez wybrane do badania urzędy na dostawy (Urząd Miasta Łodzi i Łódzki Urząd Wojewódzki) i usługi (Łódzki Urząd Wojewódzki) w pierwszym półroczu 2022 roku (w okresie od dnia 1 stycznia do 30 czerwca 2022 roku). Dane dotyczące zamówień publicznych zostały pozyskane z Elektronicznego Biuletynu Zamówień Publicznych.

Logistyka w urzędzie administracji publicznej

Prowadzenie wszelkiej działalności niezależnie od jej zakresu wymaga bieżącego zaopatrywania się w odpowiednie dobra niezbędne do realizacji swoich zadań. Przykładowo prowadzenie działalności produkcyjnej związane jest z koniecznością pozyskiwania z rynku surowców, półproduktów lub wyrobów gotowych potrzebnych do realizacji bieżących planów produkcyjnych. Administracja publiczna zapewniająca obywatelom świadczenie usług publicznych (stosownie do zakresu swoich zadań określonego przepisami prawa) potrzebuje zaopatrywać się w sprzęt i wyposażenie umożliwiające realizację jej misji. Prowadzenie bieżącej działalności przez urzędy wymaga pozyskiwania odpowiedniego sprzętu biurowego, komputerów oraz innych dóbr niezbędnych do realizacji celów danej jednostki. Zatem organizacje zarówno prywatne, jak i publiczne muszą pozyskiwać na rynku dobra adekwatnie do swoich potrzeb i realizowanych celów oraz zadań. Pozyskiwanie potrzebnych dóbr związane jest nieodłącznie z logistyką oraz funkcjonowaniem rozbudowanych łańcuchów dostaw, które mogą obejmować wiele podmiotów gospodarczych na całym świecie. Współczesne łańcuchy dostaw obejmują wiele globalnych podmiotów, które realizując swoje cele, współpracują z wieloma podmiotami gospodarczymi, w tym zaopatrują swoich odbiorców na całym świecie (Ivanov i in., 2019, s. 11–13). Łańcuchy dostaw obejmują szereg procesów i zadań, od pozyskania niezbędnych surowców poprzez wytworzenie danego dobra na dostarczeniu produktu finalnemu odbiorcy kończąc. Warto jednak zauważyć, że coraz częściej produkt finalny dostarczony jednemu odbiorcy staje się półproduktem, który będzie podlegał dalszemu przetworzeniu, po czym stanie się wyrobem gotowym dla kolejnego odbiorcy, funkcjonującego w ramach tego samego łańcucha dostaw. Powyższe działania (m.in. produkcja, transport, magazynowanie) realizowane w ramach danego łańcucha dostaw powodują ostatecznie podwyższenie wartości danego produktu końcowego (Harrison, Hoek, 2010, s. 34). Procesy realizowane w ramach łańcucha dostaw obejmują także przemieszczenie surowców oraz wyrobów gotowych w jego ramach wraz z informacjami niezbędnymi do realizacji danego zlecenia (Rushton i in., 2014, s. 105–108). Informacje są kluczowe, bowiem dzięki nim można określić przedmiot danego zamówienia, koszt oraz termin i miejsce dostawy. Dzięki przepływowi informacji możliwe jest szybkie podejmowanie decyzji w zakresie wyboru dostawcy (producenta, kooperanta), optymalnego doboru środków transportu (np. wykorzystanie transportu intermodalnego) oraz trasy przewozu zamówionego dobra (Monios, Woxenius, 2017, s. 159–162). Wszystkie powyższe zadania składają się na logistykę, która jest rozbudowanym procesem obejmującym takie czynności jak: planowanie, realizację przepływów dóbr i osób, przepływ informacji, składowanie oraz obsługę klienta, sprawowanie kontroli nad całością procesu (Coyle i in., 2010, s. 51–52). Logistyka zapewnia więc organizacjom funkcjonowanie oraz stałe wsparcie działalności produkcyjnej lub usługowej poszczególnych podmiotów komercyjnych i publicznych.

Sektor publiczny, do którego zaliczane są urzędy administracji publicznej, jest ważnym elementem łańcucha dostaw. Urzędy administracji publicznej najczęściej w łańcuchach dostaw są odbiorcami poszczególnych dóbr, jednakże czasami odgrywają również inną rolę oraz funkcję (np. w zakresie zarządzania transportem publicznym w miastach). Należy wspomnieć, że historycznie logistyka wywodzi się z wojskowości, czyli de facto z sektora publicznego (Jałowiec, 2021, s. 39–41). Dopiero w drugiej połowie XX wieku rozwiązania wykorzystywane w wojskowości zaczęto z powodzeniem wdrażać w przedsiębiorstwach oraz innych obszarach działalności cywilnej. Przemieszczanie się wojsk oraz zapewnienie im zdolności do realizacji zadań operacyjnych na danym froncie walk, oznaczało konieczność bieżącego dostarczania niezbędnych dóbr (broni, amunicji, żywności, prowiantu, paliwa) oraz umożliwienie im transportu na duże odległości (Milewski, 2021, s. 26–33). Wymagało to wdrażania wielu nowoczesnych rozwiązań w obszarze planowania oraz realizacji przepływu wojsk, oraz niezbędnego sprzętu i wyposażenia (w tym np. zapasów amunicji, żywności, paliwa dla wojska itp.). Sprawne wspomaganie wojska i umiejętne przemieszczanie dóbr oraz ludzi było inspiracją dla wielu podmiotów gospodarczych, które w szerokim zakresie zaczęły korzystać z rozwiązań wypracowanych przez wojskowych logistyków. Ponadto doświadczenia zdobyte na polach walki uwiaryściły, jak ważne jest sprawne przemieszczanie dóbr oraz osób w odpowiednim czasie i przestrzeni (O’Hanlon, 2009, s. 141–162). Logistyka odgrywa istotną rolę w wielu obszarach działania sektora publicznego, poza wojskowością obejmuje choćby bezpieczeństwo publiczne, jak i ochronę zdrowia obywateli. Sektor publiczny w tym np. jednostki samorządu terytorialnego są odpowiedzialne za organizację systemów transportowych w mieście oraz lokalnego transportu publicznego. Władze publiczne poszczególnych miast, wykonując te zadania, korzystają przede wszystkim z rozwiązań dostępnych w ramach logistyki miejskiej, która odpowiada za przewozy osób i ładunków w mieście oraz organizację skutecznego systemu zarządzania transportem na obszarze miast (Szołtysek, 2016, s. 45). Logistyka odgrywa zatem bardzo ważną rolę w sektorze publicznym, zarówno w skali makro (logistyka wojskowa, bezpieczeństwo publiczne, logistyka miejska) jak też w skali mikro, wspomagając działalność poszczególnych podmiotów (urzędów, uczelni publicznych, szpitali itd.) w zapewnieniu bieżących dostaw niezbędnych surowców, sprzętu i wyposażenia. Można zatem stwierdzić, że sektor publiczny w szerokim zakresie korzysta z rozwiązań, jakie dostarczają nowoczesne systemy logistyczne (Blaik, 2010, s. 124–128).

Sektor publiczny podobnie jak przedsiębiorstwa korzysta z szeregu usług logistycznych dostarczanych przez wyspecjalizowane podmioty. Zakres tych usług jest uzależniony od zadań realizowanych przez podmiot publiczny. Usługi logistyczne, z których korzystają urzędy, mogą dotyczyć zapewnienia bieżących dostaw niezbędnych dóbr, transportu oraz magazynowania. Należy zauważyć, że usługi logistyczne realizowane na rzecz urzędów zawsze muszą być wykonywane na podstawie odpowiedniej umowy precyzującej jej zakres (Fechner, 2011, s. 11), które powinny być wybrane w wyniku postępowania przetargowego. Obowiązujące

przepisy prawne (przede wszystkim system zamówień publicznych) ograniczają kierownictwu administracji publicznej podejmowanie decyzji w zakresie wyboru dostawców oraz usługodawców, bowiem wymagają przeprowadzenia postępowań przetargowych. Urzędy administracji publicznej podobnie jak przedsiębiorstwa poza korzystaniem z usług transportowych w szerokim zakresie realizują swoją gospodarkę magazynową (Gołemska, 2009, s. 105–111). Związane jest to z koniecznością zapewnienia odpowiedniego poziomu zapasów, które gwarantują sprawne działanie danej organizacji. Magazynowanie wymaga odpowiedniego systemu planowania oraz zarządzania zapasami w urzędzie. Dobrze zorganizowany urząd ma odpowiednią strukturę organizacyjną, w ramach której działają komórki organizacyjne zajmujące się planowaniem zapotrzebowania na dobra, bieżącym zaopatrzeniem, magazynowaniem oraz ich dystrybucją na stanowiska pracy. Urzędy z uwagi na swoją specyfikę w obszarze logistyki koncentrują się przede wszystkim na logistyce zaopatrzenia, magazynowaniu i dystrybucji (Szydłowski, 2015, s. 153–167). Kluczowym zadaniem w obszarze logistyki w urzędzie jest organizacja bieżących dostaw oraz planowanie zakupu dóbr, oraz usług, które realizowane są w ramach systemu zamówień publicznych. Nowoczesne organizacje wspomagają w tym zakresie zintegrowane systemy informatyczne w logistyce, które m.in. umożliwiają zarządzanie tym procesem w tym m.in. monitorowanie przepływu dóbr na terenie organizacji oraz w transporcie (Długosz, 2009, s. 13–32). Zakupione dobra muszą być przechowywane oraz składowane w urzędzie jako zapasy, przed ich dystrybucją do poszczególnych komórek organizacyjnych, które zgłaszały swoje zapotrzebowania na dane dobro. Gospodarka magazynowa odgrywa zatem w urzędzie istotną rolę. Proces ten najczęściej wspomagany jest odpowiednimi systemami informatycznymi umożliwiającymi bieżące monitorowanie oraz kontrolowanie stanów magazynowych i poziomu zapasów. Magazynowanie dóbr w urzędzie wymaga odpowiedniej infrastruktury magazynowej, m.in. urządzeń do składowania, takich jak regały, systemy klimatyzacji, systemy bezpieczeństwa, ochrony przeciwpożarowej oraz sprzętu do transportu wewnętrznego m.in. wózków widłowych, dźwignic (Wojciechowski i in., 2009, s. 14–15). Zakres oraz skala wykorzystywania gospodarki magazynowej w urzędzie determinowana jest ilością zadań nałożonych na dany podmiot. Najczęściej urzędy dysponują swoimi magazynami, które ułatwiają gromadzenie zapasów na poziomie adekwatnym do bieżących potrzeb. Niektóre urzędy, odpowiadają również za magazynowanie sprzętu potrzebnego do realizacji zadań w sytuacjach kryzysowych. Przykładem takich działań jest organizowanie magazynów w ramach systemu Obrony Cywilnej lub magazynów sprzętu przeciwpowodziowego (Szydłowski, 2011, s. 481–493). Ważnym obszarem, którego znaczenie rośnie, jest odpowiednie gospodarowanie odpadami, które są wytwarzane przez urząd w trakcie realizacji zadań (Michniewska, 2013, s. 51–61). Należy w tym zakresie wspomnieć o logistyce zwrotnej, która obejmuje w urzędzie przepływy odpadów przemysłowych oraz komunalnych. Logistyka zwrotna jest powiązana z procesem gospodarowania odpadami, które są wytwarzane przez każdy podmiot zarówno publiczny, jak i komercyjny.

Działania sprzyjające ochronie środowiska przyczyniły się do zwiększenia zakresu logistyki zwrotnej również w podmiotach publicznych (Szołtysek, 2009, s. 77–80). Urzędy administracji publicznej w ramach swoich zadań odpowiadają za ochronę środowiska na obszarze miasta lub gminy. Przytoczone powyżej obszary logistyki w urzędach nie są katalogiem zamkniętym, bowiem wraz z ich rozwojem jej zakres ulega zwiększaniu. Przykładowe zestawienie zakresu obszarów wykorzystywania logistyki w urzędach administracji publicznej przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Zakres logistyki w urzędzie administracji publicznej

| Obszary | Charakterystyka zakresu danego obszaru logistyki w urzędzie |
|--|---|
| Zaopatrzenie | Logistyka w zakresie zaopatrzenia w urzędzie obejmuje gromadzenie danych w zakresie zapotrzebowania poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu na niezbędne dobra do realizacji bieżących zadań. Na podstawie zgłoszonego zapotrzebowania opracowywany jest plan zamówień publicznych na dany rok. Plan stanowi podstawę do przygotowywania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego stosownie do wartości przedmiotu zamówienia. Zakupy dóbr i usług poniżej progów kwotowych określonych w prawie zamówień publicznych realizowane są przez komórkę zaopatrzenia stosownie do bieżących potrzeb. Zakupy dóbr i usług powyżej progów wymagają przeprowadzenia przetargu, którego realizacją zazwyczaj zajmują się odrębne komórki organizacyjne w urzędzie (komórki do spraw zamówień publicznych). |
| Przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego | Przeprowadzenie przetargu w ramach systemu zamówień publicznych stanowi kluczowy element logistyki zaopatrzenia w urzędzie. Obligatoryjność stosowania systemu zamówień publicznych w urzędach jest kluczowym wyróżnikiem podmiotów publicznych, które w przeciwieństwie do przedsiębiorstw komercyjnych nie mogą od nich odstąpić, poza wyjątkami. Niezastosowanie przepisów prawa zamówień publicznych przez urząd przy realizacji zakupów stanowi poważne naruszenie przepisów prawa. |
| Gospodarka magazynowa | Obejmuje składowanie (np. na regałach) dóbr w magazynie, kontrolowania stanów magazynowych, zapewnienie odpowiedniego przechowywania dóbr (np. klimatyzowanie pomieszczeń, zapewnienie odpowiedniej wilgotności w pomieszczeniach), dbanie o bezpieczeństwo przechowywanych dóbr oraz przygotowywanie zamówionych dóbr do odbioru z magazynu przez komórki organizacyjnej urzędu. |
| Transport | Usługi transportowe na rzecz urzędu obejmują przemieszczanie dóbr w ramach urzędu (np. z magazynu na stanowiska pracy), przemieszczanie dóbr oraz osób pomiędzy urzędem a wybranym miejscem docelowym. Transport w urzędzie może być realizowany we własnym zakresie przez urząd lub za pomocą podmiotów zewnętrznych. |
| Dystrybucja | Dotyczy przede wszystkim przemieszczania zamówionych dóbr w ramach organizacji. Obejmuje również dostarczanie dóbr do różnych podmiotów współpracujących z danym urzędem (np. przekazywanie sprzętu i wyposażenia podległym jednostkom lub z nią współpracującym). Ponadto może również obejmować wysyłanie korespondencji z urzędu do klientów (obywateli) za pośrednictwem operatora pocztowego. |

| | |
|---|--|
| Gospodarka odpadami / logistyka zwrotna | Zadania w zakresie logistyki zwrotnej dotyczą działań w zakresie zarządzania wytwarzanymi w urzędzie odpadami komunalnymi i innymi (np. opakowaniami po wykorzystanym lub zużyтым sprzęcie). Zadania w tym zakresie zazwyczaj realizowane są przez wyznaczone do tego komórki organizacyjne urzędu odpowiadające za administrowanie obiektami. |
| Przepływ informacji | Przepływy informacji w urzędach występują w relacjach pomiędzy urzędem a dostawcami, usługodawcami oraz odbiorcami dóbr. Podobnie jak w przedsiębiorstwach realizacja zadań logistyki w urzędzie wymaga bieżących informacji, które umożliwiają sprawne i skuteczne wykonywanie zadań. |
| Kontrola i nadzór | Kontrola i nadzór nad logistyką w urzędzie sprawowana jest w ramach systemu kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Ponadto w procesie tym znaczącą rolę odgrywa audyt wewnętrzny, którego zadaniem jest przeprowadzanie oceny poszczególnych procesów realizowanych w danym urzędzie. |

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawiony w tabeli 1 zakres logistyki w urzędach administracji publicznej obejmuje w praktyce wszystkie jej elementy. Oczywiście praktyczny zakres logistyki w danym urzędzie będzie w pewnych obszarach ograniczony, jednakże stanowi ona niezbędne wsparcie funkcjonowania każdego podmiotu. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad procesami logistycznymi w urzędzie wymagają odpowiedniego systemu jego monitorowania oraz bieżącej oceny. Powinna ona obejmować również ocenę efektywności logistyki w danej instytucji, bowiem każde działanie powinno być optymalnie realizowane przy jednoczesnej minimalizacji kosztów działania instytucji. Ograniczenie kosztów działania urzędów, w tym również w obszarze logistyki jest kluczowe, bowiem środki finansowe, którymi dysponują, pochodzą z danin publicznych. Zatem wdrażanie w urzędach wskaźników efektywności w obszarze logistyki może przyczynić się do lepszego gospodarowania środkami publicznymi przez urząd. System wskaźników i mierników efektywności logistyki w danym urzędzie powinien obejmować zarówno koszty, jak i produktywność oraz skuteczność jej działania (Blaik, 2015, s. 73–76). Poza omawianymi zagadnieniami warto również wspomnieć o bezpieczeństwie systemów logistycznych w urzędach. Zagadnienie to jest kluczowe dla podmiotów publicznych, których zadania obejmują również kwestie bezpieczeństwa oraz obronności państwa. Urzędy administracji publicznej realizują szereg zadań w tym zakresie, choćby w obszarze zarządzania kryzysowego, m.in. przeciwdziałania oraz zwalczania skutków klęsk żywiołowych (Szydłowski, 2013a, s. 113–118). Właściwa realizacja zadań logistyki w tym obszarze uwarunkowana jest wieloma ryzykami, które mogą skutkować problemami np. w dostawach niezbędnego sprzętu ratowniczego. Szacowanie ryzyka w logistyce, jak w każdym innym obszarze, umożliwia identyfikację potencjalnych zagrożeń, co pozwala wdrożyć działania minimalizujące możliwość zmaterializowania się ryzyka (Szymonik, Bielecki, 2015, s. 81–91). Szacowanie ryzyka w procesie udzielania zamówień publicznych jest szczególnie

istotne w przypadku realizacji postępowania z wykorzystaniem elektronicznych środków komunikacji. Zagrożenia w tym obszarze dotyczą w szczególności dotrzymania tajemnicy przedsiębiorstwa określonej przepisami ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Ustawa, 1993, art. 11 pkt 4). Urzędy przeprowadzające przetargi obowiązane są chronić informacje dotyczące zarówno prowadzonego postępowania przetargowego, jak i zastrzeżone przez przedsiębiorstwa w nim uczestniczące. Ponadto urzędy muszą zapewnić bezpieczeństwo ofert składanych przez firmy w przetargu (informacji w nich zawartych), takich choćby jak zaproponowana cena dostawy lub usługi.

Zamówienia publiczne jako obszar logistyki zaopatrzenia w urzędzie

Urzędy administracji publicznej w celu wykonywania swoich zadań muszą pozyskiwać sprzęt oraz wyposażenie dostępne na rynku. Sektor publiczny w przeciwieństwie do przedsiębiorstw ograniczony jest przepisami prawa w obszarze podejmowania decyzji związanych z zaopatrywaniem się w niezbędne dobra. Przedsiębiorstwa mogą korzystać z wielu różnych źródeł zakupów w ramach dostępnych łańcuchów dostaw, co umożliwi im swobodniejszy wybór dóbr adekwatnych do ich bieżących potrzeb (Matwiejczuk, Jaworska, 2021, s. 18–19). Gospodarka rynkowa stwarza organizacjom możliwość korzystania z szerokiej oferty dostępnej na rynku, która dostosowuje się do zmieniających się oczekiwań ich potencjalnych odbiorców oraz kooperantów (Witkowski, 2010, s. 80–83). Urzędy z uwagi na wydatkowanie środków publicznych obowiązane są racjonalnie nimi gospodarować zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami prawnymi (Ustawa, 2009). Przepisy prawne określają zasady pozyskiwania dóbr oraz zawierania umów przez podmioty publiczne z przedsiębiorstwami oferującymi swoje dobra na rynku. Regulacje prawne oraz organizacyjne w zakresie zamówień publicznych wprowadzono w Polsce z dniem 1 stycznia 1995 roku, kiedy zaczęła obowiązywać pierwsza ustawa o zamówieniach publicznych z dnia 10 czerwca 1994 roku (Urząd Zamówień Publicznych, dostęp: 16.07.2022). Warto wspomnieć, że pierwsze systemowe uregulowania w tym zakresie obowiązywały w Polsce już w okresie międzywojennym, wprowadzone ustawą z 1933 roku o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego, oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z roku 1937 (Urząd Zamówień Publicznych, dostęp: 17.07.2022). Zatem zamówienia publiczne mają w Polsce już długą tradycję, a sam system cały czas ulegał modyfikacjom, związanym choćby z procesem integracji Polski z Unią Europejską.

System zamówień publicznych wynika z konieczności umożliwienia wszystkim podmiotom gospodarczym równe ubieganie się o dostęp do zamówień oferowanych przez sektor publiczny, w tym również przez urzędy. Zasada konkurencyjności

oraz równego dostępu podmiotów gospodarczych do zamówień z sektora publicznego jest jednym z kluczowych obszarów swobody gospodarczej w ramach rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązane są stosować zasady zamówień publicznych zapewniające równy i nieograniczony dostęp wszystkim podmiotom gospodarczym działającym na jej obszarze do ofert podmiotów publicznych (Komisja Europejska, dostęp: 17.07.2022). Dotyczy to tych podmiotów gospodarczych, które mogą dostarczyć dobra lub usługi, na które swoje zapotrzebowanie zgłaszają instytucje publiczne. Wdrożenie obligatoryjnego systemu zakupów dóbr, usług oraz robót budowlanych przez podmioty publiczne w oparciu o system zamówień publicznych determinowane jest także zapewnieniem efektywności ekonomicznej w procesie pozyskiwania dóbr ze środków publicznych. Efektywność ekonomiczna realizowana poprzez system zamówień publicznych powinna przyczyniać się do zapewnienia np. urzędom zaopatrzenia w produkty dobre jakościowo. Ponadto powinno się także dążyć do zapewnienia optymalnej relacji wartości produktu do ceny jego zakupu (Raport, 2013, s. 11). Generalnie wdrożenie systemu zakupu dóbr przez podmioty publiczne miało doprowadzić do ograniczania wydatków poprzez poszukiwania dostawców oferujących najniższą cenę za produkt lub usługę odpowiedniej jakości spełniającej określone normy i parametry. Ponadto ważne jest uwzględnienie kosztów transakcyjnych związanych z realizacją danego zapotrzebowania (Każmierczak, 2021, s. 13). Przeprowadzone badania w zakresie efektywności systemu zamówień (w zakresie stosowania ustawy z 2004 roku, która obecnie już nie obowiązuje) uwiarydowiły, że największym utrudnieniem w realizacji przetargów były zbyt skomplikowane procedury i przepisy. Zdaniem kierownictwa badanych jednostek sektora publicznego szansą na usprawnienie przetargów może być elektroniczna procesa zamówień publicznych (Falkowska, 2018, s. 139–140). Obowiązująca od 1 stycznia 2021 roku nowa ustawa o zamówieniach publicznych wdrożyła obligatoryjność przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego poprzez elektroniczną platformę zamówień publicznych. Cały proces udzielenia zamówienia publicznego realizowany jest obecnie z wykorzystaniem elektronicznych środków komunikacji (Ustawa, 2019, art. 61 ust. 1). Obecnie odstąpienie od trybu elektronicznego i prowadzenie go w trybie tradycyjnym (papierowym) jest możliwe tylko w szczególnych wypadkach.

System zamówień publicznych szczegółowo określa zasady polityki zakupowej urzędów, bowiem wymaga wdrożenia szczegółowych procedur oraz regulacji wewnętrznych w tym zakresie. Kierownictwo instytucji publicznej organizując system logistyki zaopatrzenia, obowiązane jest uwzględniać zasady wyboru dostawców dóbr i usług. Oznacza to konieczność tworzenia w ramach struktury organizacyjnej urzędu komórki organizacyjnej lub stanowisk pracy odpowiedzialnych za proces zaopatrzenia dostosowany do przepisów w zakresie zamówień publicznych. Urzędy realizując swoją wewnętrzną politykę zakupową, muszą kierować się ogólnie obowiązującymi zasadami, choćby w zakresie klasyfikacji towarów. Klasyfikacja taka jest istotna przy przygotowywaniu danego zamówienia publicznego,

bowiem każde zapotrzebowanie powinno być opisane w jednoznaczny i czytelny sposób, np. za pomocą Polskich Norm (Kawalec, 2011, s. 42–57). Duże sformalizowanie systemu zakupów administracji publicznej stanowi poważne wyzwanie dla kierownictwa oraz pracowników danego urzędu. Ponadto skomplikowany i niestabilny prawnie system zamówień publicznych utrudnia szybkie realizowanie zapotrzebowania na dane dobro lub usługę przez poszczególne urzędy.

Prawo zamówień publicznych z 2019 roku określiło katalog podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy. Wdrożone uregulowania określiły również zakres wyłączenia stosowania przepisów ustawy, zasady udzielania zamówień oraz etapy przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Ustawa zawiera dostępne tryby udzielania zamówień oraz szczególne zasady działania i procedury w zakresie zamówień publicznych. Uregulowano w niej również szczegółowo wymagania dotyczące zawierania umów zawartych w wyniku zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Ponadto przepisy ustawy określiły zasady kontroli udzielania zamówień oraz ustaliły obowiązujące kary pieniężne (Ustawa, 2019, art. 1). Szczegółowe określenie zasad wyboru przez urzędy swoich dostawców (w trybie przetargowym) powoduje w praktyce znaczne wydłużenie procesu realizacji zapotrzebowania na dane dobro lub usługę. Podmioty publiczne muszą stosować ustawę przy realizacji dostaw (zakupów), zamawianiu usług oraz przy realizacji robót budowlanych. Ustawa w art. 2 określiła konieczność przeprowadzania przez podmioty publiczne (w tym urzędy) przetargów w przypadku zamówień, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych. Przepisy ustawy wymagają przeprowadzenia przetargu w przypadku zamówień, których wartość jest równa lub przekracza progi określone przez Unię Europejską (Ustawa, 2019, art. 2). Warto zauważyć, że z dniem 1 stycznia 2022 roku, próg dotyczący zamówień na roboty budowlane wynosi 5 382 000 euro, na dostawy i usługi (realizowane na rzecz jednostek sektora finansów publicznych) próg wynosi 140 000 euro, na zamówienia w dziedzinie obronności oraz bezpieczeństwa ustalono próg na 431 000 euro, natomiast próg zamówień na usługi społeczne wynosi 750 000 euro (Obwieszczenie, 2021). Należy podkreślić, że w systemie zamówień publicznych kluczowe jest ustalenie wartości danego zamówienia, bowiem w zależności od niej należy zastosować odpowiedni tryb postępowania. Wartość zamówienia oraz typ (dostawy, usługi lub roboty budowlane) determinuje procedurę postępowania oraz zasady, jakie należy w danym przetargu zastosować. Ponadto w systemie zamówień publicznych zamawiający (np. urzędy) zobligowane są uwzględniać dodatkowe aspekty, np. środowiskowe, obejmujące w praktyce m.in. logistykę zwrotną, czyli kwestię zagospodarowania odpadów lub zużytego sprzętu (Starostka-Patyk, 2016, s. 33–34). Kolejnym obszarem, na który urzędy muszą zwracać uwagę przy realizacji postępowań, jest uwzględnianie tzw. aspektów społecznych. Dotyczy to zamówień podmiotów publicznych na świadczenie usług, np. w zakresie ochrony urzędu lub usług sprzątnięcia jego pomieszczeń, czy też organizacji konferencji lub przygotowanie posiłków dla pracowników (*catering*).

Przepisy prawa zamówień publicznych określiły kilka trybów udzielania zamówienia publicznego, które są zależne od przesłanek określonych w przedmiotowej ustawie. Ustawa wyróżniła następujące tryby udzielania zamówienia publicznego: przetarg nieograniczony, przetarg ograniczony, negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny, partnerstwo innowacyjne, negocjacje bez ogłoszenia oraz zamówienia z wolnej ręki (Ustawa, 2019, art. 129). Poza wymienionymi trybami ustawa przewiduje również konkurs, który dotyczy wyboru pracy konkursowej o charakterze twórczym, dotyczącej, w szczególności planowania przestrzennego, projektowania urbanistycznego, projektowania architektonicznego, projektowania architektoniczno-budowlanego, przetwarzania danych, projektowania z zakresu informatyki oraz zamierzenia innowacyjnego (Ustawa, 2019, art. 325 ust. 1).

Zróżnicowana ilość trybów udzielenia zamówienia publicznego oraz różne przesłanki przeprowadzenia danego postępowania wymagają wdrożenia w danym urzędzie szeregu procedur postępowania w tym zakresie. Kierownictwo urzędu nie później niż w terminie 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego zobligowane jest opracować plan postępowań o udzielenie zamówień, jakie są przewidziane do realizacji w danym roku finansowym. Przedmiotowy plan musi być upubliczniony na stronach Biuletynu Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej urzędu. Plan zamówień jest podstawą do realizacji przetargów w danym roku. Transparentność zamówień publicznych jest jedną z podstawowych zasad w tym obszarze, bowiem umożliwia wszystkim potencjalnym podmiotom gospodarczym oraz obywatelom zapoznać się z zapotrzebowaniem danego urzędu na dostawy, usługi lub roboty budowlane. Interesariusze mogą również zapoznać się z informacjami o wynikach każdego zakończzonego przetargu. Warto nadmienić, że plan zamówień na dany rok powinien zawierać informacje o przedmiocie zamówienia, jego rodzaju (czy to są usługi, dostawy lub roboty budowlane), przewidywanym trybie udzielenia zamówienia, orientacyjnej jego wartości i przewidywanym terminie ogłoszenia przetargu. (Nowak, Winiarz, 2021, s. 174). Ponadto w przypadku zmian w planie zamówień, związanych choćby z koniecznością dokonania jakiegoś nieprzewidzianego zakupu, niezbędne jest zaktualizowanie planu zamówień publicznych. Zmieniony plan zamówień musi być opublikowany w takim samym trybie jak plan pierwotny. Oznacza to konieczność stałego monitorowania na poziomie urzędu wszystkich zakupów dóbr oraz usług, oraz planowanych robót budowlanych. System zamówień publicznych jest skomplikowanym procesem, który jest bardzo rozbudowany oraz sformalizowany, co niestety może skutkować wieloma nieprzewidzianymi ryzykami.

Zrealizowanie danego zakupu dobra lub usługi w ramach systemu zamówień publicznych jest bardzo rozbudowanym procesem, który będzie uzależniony od trybu udzielania zamówienia publicznego. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z przepisami podstawowym trybem udzielenia zamówienia publicznego jest przetarg nieograniczony, który generalnie jest trybem podstawowym do zastosowania przez podmiot publiczny przy realizacji zakupów dóbr (dostaw), usług lub robót

budowlanych. Poniższa tabela 2 przedstawia przykładowe zestawienie kluczowych czynności składających się na proces udzielenia zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego.

Tabela 2. Czynności w procesie udzielenia zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego

| Czynności | Charakterystyka realizowanych zadań w ramach danej czynności |
|--|---|
| Przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego | Wszczęcie procesu o udzielenie zamówienia publicznego jest uzależnione od zapotrzebowania składanego na dane dobra, usługi lub roboty budowlane przez poszczególne komórki organizacyjne urzędu. Stanowi ono podstawę do przygotowania planu zamówień publicznych na dane dobro. Obowiązujący plan zamówień publicznych jest podstawą do rozpoczęcia danego przetargu o udzielenie zamówienia publicznego. Na tym etapie należy również zastanowić się nad potencjalnymi ryzykami związanymi z niemożnością zrealizowania postępowania lub naruszenia obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie. Każdorazowo przed przystąpieniem do rozpisania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego kierownictwo urzędu obowiązane jest określić, czy w danym przetargu należy uwzględnić aspekty gospodarcze, środowiskowe, społeczne lub związane z innowacyjnością bądź zatrudnieniem. Dodatkowo kierownictwo urzędu obowiązane jest podjąć decyzje w zakresie określenia konieczności zachowania poufnego charakteru informacji przekazanych wykonawcy w toku realizacji zamówienia. Należy nadmienić, że obecnie postępowania realizowane są przy wykorzystaniu komunikacji elektronicznej. |
| Przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia | Prawidłowe opisanie przedmiotu zamówienia umożliwia sprawne przeprowadzenie postępowania (przetargu) i przygotowania niezbędnej do niego dokumentacji, tj. ogłoszenia o udzieleniu zamówienia oraz specyfikacji warunków zamówienia (SWZ). Opis przedmiotu zamówienia jest dokumentem sporządzanym przez komórkę organizacyjną zgłaszającą zapotrzebowanie na dane dobro. Bardzo często na etapie tym korzysta się z pomocy ekspertów, którzy opracowują niezbędną dokumentację, dotyczy to w szczególności robót budowlanych lub zakupu specjalistycznego sprzętu (np. komputerowego lub oprogramowania). |
| Oszacowanie wartości zamówienia | Czynność bardzo ważna dla powodzenia przetargu, bowiem ustalenie szacunkowej wartości danego dobra lub usługi wpływa na całość postępowania. Ustalenie wartości rynkowej dobra, które będzie przedmiotem przetargu jest bardzo trudne, szczególnie w sytuacji wzrostu inflacji (wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych), bowiem nie jest możliwe ustalenie ostatecznej wartości danego produktu na dzień składania ofert przez potencjalnych dostawców lub usługodawców. |
| Przygotowanie dokumentacji postępowania | Dotyczy to obowiązku przygotowania takich dokumentów jak: opis przedmiotu zamówienia, ogłoszenia, Specyfikacji Warunków Zamówienia, informacji o wysokości środków finansowych zabezpieczonych na potrzeby danego postępowania, protokołu z postępowania, informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty lub unieważnienia postępowania, zawarcia umowy. |

| | |
|---|---|
| Publikacja ogłoszenia | Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia stosownie do trybu przetargu oraz progów musi być publikowane na stronach biuletynu zamówień publicznych Unii Europejskiej, w Biuletynie Zamówień Publicznych Urzędu Zamówień Publicznych oraz na stronach Biuletynu Informacji Publicznej danego urzędu. |
| Przyjmowanie ofert od potencjalnych dostawców lub wykonawców usług bądź robót budowlanych | Zgodnie z obecnymi uregulowaniami prawnymi wszystkie oferty są zamieszczane przez potencjalnych wykonawców na specjalnych portalach zamówień. Oferty zatem składane są elektronicznie w formie plików określonych szczegółowo w SWZ. Również odbiór ofert (pobranie plików z ofertą) odbywa się w formie elektronicznej. Należy zauważyć, że wszystkie złożone oferty muszą być zabezpieczone przed ewentualnym nieuprawnionym do nich dostępem, czyli powinny być szyfrowane. |
| Powołanie Komisji Przetargowej | Kierownik danego urzędu może lub w przypadku przetargów, w których wartość zamówienia jest równa lub przekracza tzw. progi UE, musi powołać Komisję Przetargową. Komisja musi się składać przynajmniej z 3 osób, wykonuje ona czynności pomocnicze związane z oceną ofert złożonych w przetargu przez wykonawców. |
| Otwarcie ofert | Otwarcie ofert odbywa się w terminie określonym w ogłoszeniu oraz SWZ. W tej czynności mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotów, które nadesłały swoje oferty w danym przetargu. Zadania w tym zakresie zazwyczaj realizują członkowie Komisji Przetargowej powołani przez kierownika urzędu. |
| Ocena ofert | Ocenę ofert przeprowadza się na podstawie kryteriów szczegółowo określonych w SWZ. Ocena obejmuje zazwyczaj weryfikację ceny zaofertowanej przez potencjalnych wykonawców oraz innych kryteriów określonych w SWZ. Poza ceną kryteria oceny mogą zawierać dodatkową gwarancję, jakość wykonywanej pracy, posiadanie odpowiedniego doświadczenia lub szybkość realizacji dostawy, usługi lub wykonania robót budowlanych. Przeprowadzenie oceny ofert jest kluczową czynnością, w której podejmowana jest decyzja o wyborze danej oferty. Zazwyczaj zadania w tym zakresie realizowane są przez Komisję Przetargową. |
| Wybór wykonawcy | Wyboru najlepszej oferty wstępnie dokonuje Komisja Przetargowa, która przedstawia ją kierownikowi jednostki (urzędu). Zazwyczaj Komisja przedstawia najlepszą ofertę jej zdaniem, to jednak kierownik urzędu podejmuje decyzję o wyborze najlepszej oferty. Bardzo często w dużych organizacjach kierownictwo udziela pełnomocnictw do podejmowania decyzji w jego imieniu wyznaczonym pracownikom urzędu. |
| Ogłoszenie wyników postępowania | Zamawiający obowiązany jest opublikować informację o wyborze najlepszej oferty – wykonawcy. Publikacja odbywa się w podobnym trybie jak publikacja ogłoszenia. |
| Odwwołania | Podmioty, które uczestniczyły w postępowaniu po ogłoszeniu wyników przetargu, mają prawo wnieść odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej. Po podjęciu decyzji przez Krajową Izbę Odwoławczą potencjalni wykonawcy mają prawo odwołać się do sądów powszechnych. |

Tabela 2 (cd.)

| Czynności | Charakterystyka realizowanych zadań w ramach danej czynności |
|--------------------------------|--|
| Zawarcie umowy | Zawarcie umowy pomiędzy zamawiającym (urzędem) a wykonawcą jest możliwe po upływie terminów na wniesienie odwołania lub po zakończeniu postępowania przed Krajową Izbą Odwoławczą (po wniesieniu odwołania od wyników przetargu). Szczegółowe uregulowania w tym zakresie określa ustawa. |
| Monitorowanie realizacji umowy | Zakończenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zawarciem umowy <i>de facto</i> nie kończy tego procesu. Obowiązkiem kierownictwa oraz pracowników jest sprawowanie nadzoru, oraz kontroli nad prawidłowym wywiązywaniem się dostawców, oraz usługodawców z zawartej z urzędem umowy. Nierzetelne wykonywanie umowy przez wybrany w przetargu podmiot powinno być podstawą do dochodzenia roszczeń od wykonawcy. Kierownictwo urzędu musi dbać o prawidłowe wykorzystywanie środków publicznych, z których sfinansowany był zakup dobra lub usługi. |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dz. U. z 2019 r., poz. 2019 ze zm.

Przedstawione w tabeli 2 czynności stanowią uproszczone ujęcie procesu udzielania zamówienia publicznego przez urząd w podstawowym trybie przetargu nieograniczonego. Realizacja zakupów dóbr oraz usług przez urzędy w praktyce bardzo często jest wydłużona lub kończy się niewyłonieniem wykonawcy. Ponadto w praktyce urzędy zakupują dobra w oparciu o inne tryby udzielenia zamówienia publicznego, choćby w trybie z wolnej ręki. Należy jednakże zauważyć, że w przypadku wyboru przez urząd innego trybu niż przetarg nieograniczony niezbędne jest uzasadnienie tego wyboru wraz z jego odpowiednim udokumentowaniem. Występują również sytuacje, że na dany przetarg ogłoszony przez urząd nie zgłasza się żaden potencjalny wykonawca, co uniemożliwia zrealizowanie konkretnego zapotrzebowania urzędu. Sytuacje takie występują choćby w przypadku przetargów na realizację poważnych inwestycji budowlanych, bowiem niestabilna sytuacja na rynku budowlanym (duże stałe wzrosty cen surowców oraz kosztów pracy) uniemożliwia realną wycenę danego zlecenia. Również po stronie urzędów (zamawiających) jest problem z ustaleniem wartości zamówienia (oszacowaniem kosztów zakupu dobra lub usługi) na dzień otwarcia ofert. Powoduje to bardzo duże komplikacje w działaniu podmiotów publicznych, które nie mogą zaplanować budżetu na realizację zakupów lub inwestycji. Poza tym skomplikowane przepisy mogą przyczyniać się do mniejszego zainteresowania przedsiębiorców ubieganiem się o zamówienie publiczne oferowane przez urzędy. Problemem w realizacji przetargów może być również duża rotacja pracowników zajmujących się tym zagadnieniem w danym urzędzie. Wynikać może ona zarówno ze względów finansowych oraz znacznych obostrzeń prawnych i ryzyka narażenia się przez pracowników na konsekwencje prawne. Ponadto obszar zamówień publicznych narażony jest na ryzyka związane z korupcją oraz oszustwami. Próby nieuczciwego pozyskania zamówień publicznych zawsze stanowiły duże zagrożenie dla przestrzegania zasad uczciwej konkurencji

oraz wyboru przez sektor publiczny optymalnych ofert w ramach przetargów. Skalę oraz problemy korupcji w obszarze zamówień publicznych potwierdzają raporty organów bezpieczeństwa państwa zajmujących się wykrywaniem, oraz przeciwdziałaniem korupcji np. Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Zgodnie z danymi z tych raportów nadal skala nadużyć oraz nieprawidłowości w zamówieniach publicznych jest znaczna (Informacja CBA, 2022).

Warto nadmienić, że zagadnienia dotyczące logistyki w sektorze publicznym, w szczególności związane z systemem zamówień publicznych stanowią istotną lukę badawczą. Ponadto trzeba stwierdzić również, że ogólnie badania oraz publikacje w przedmiotowym zakresie są bardzo niszowym zagadnieniem pomimo tego, że stanowią one ważny obszar działalności sektora publicznego w zakresie logistyki. Zatem analizowane kwestie wymagają wielu usprawnień oraz innowacji, które mogą być inspiracją dla badaczy zajmujących się logistyką w podmiotach publicznych i komercyjnych.

Praktyczne aspekty zamówień publicznych w wybranych urzędach

Podmioty publiczne realizujące proces zaopatrzenia urzędu w dobra lub usługi ograniczone są przepisami prawnymi utrudniającymi szybkie zrealizowanie danego zapotrzebowania. System zamówień publicznych ogranicza w szczególności realizację większych zakupów lub inwestycji, co wynika z obowiązujących progów kwotowych. Należy mieć na uwadze, że granicznym progiem kwotowym warunkującym konieczność przeprowadzenia przetargu jest 130 000 zł. Przekroczenie przedmiotowego progu obliguje kierownictwo urzędu do wdrożenia procedury udzielenia zamówienia publicznego, które obowiązują w danej organizacji. Należy jednakże zauważyć, że niezależnie od wartości dobra lub usługi należy przestrzegać prawa zamówień publicznych. Kluczowe jest stałe monitorowanie wartości poszczególnych zamówień, żeby w danym roku nie przekroczyć obowiązujących progów kwotowych warunkujących uruchomienie odpowiedniej procedury udzielenia zamówienia publicznego. Oznacza to, że urzędy muszą tworzyć scentralizowane rejestry wszystkich zakupów dóbr, usług oraz realizowanych robót budowlanych, żeby nie przekroczyć progów w przypadku określonego produktu. Ułatwia to w praktyce przygotowywanie przez urzędy planów zamówień publicznych na dany rok, co jednak oznacza konieczność szczegółowego zaplanowania inwestycji na kolejny rok. Oczywiście możliwe jest dokonywanie jakiś nagłych zakupów stosownie do zaistniałych potrzeb, jednakże niezbędne jest w tym przypadku zaktualizowanie planu zamówień publicznych na dany rok. Prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego jest zatem bardzo skomplikowanym oraz długim procesem. Przygotowanie zapotrzebowania organizacji na

dane dobra wymaga ścisłego współdziałania wszystkich komórek organizacyjnych urzędu. Niezbędny jest zatem przepływ bieżących informacji w ramach urzędu, w celu przygotowania zapotrzebowania podmiotu na poszczególne dobra (Schönleben, 2016, s. 72–84). Urzędy korzystają z logistyki w szerokim zakresie, jednak w praktyce koncentruje się ona głównie na zaopatrzeniu w dobra oraz usługi. Logistyka zaopatrzenia w urzędach ograniczana jest przez system zamówień publicznych. Pomimo tego urzędy stanowią ważne ogniwo łańcuchów dostaw (Szydłowski, 2013b, s. 33–59).

Przyjęte rozwiązania prawne obligują kierownictwo urzędów do wdrażania szczegółowych procedur w zakresie zamówień publicznych. Oznacza to, że proces zaopatrywania podmiotów publicznych jest sformalizowany zarówno przez przepisy ogólne, jak również przez wewnętrzne regulacje w tym zakresie. Poszczególne urzędy opracowują swoje wewnętrzne uregulowania, których celem jest zapewnienie przestrzegania obowiązujących przepisów oraz dbanie o sprawne wykonywanie zadań związanych z zakupami dóbr, oraz usług (*Zarządzenie...*, 2022). W związku z powyższym zakup określonego dobra na potrzeby urzędu jest wydłużonym, sformalizowanym procesem, który nie zawsze zakończy się jego pozytywnym sfinalizowaniem w formie zawarcia umowy. Przeprowadzenie czynności związanych z organizacją przetargu wymaga zazwyczaj przygotowania przez daną komórkę merytoryczną odpowiedniego zapotrzebowania, które obejmuje również przygotowanie szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia. Dokładne określenie charakterystyki oraz np. cech użytkowych potrzebnego dobra jest kluczowe do przygotowania dokumentacji przetargowej, szczególnie opisu przedmiotu zamówienia oraz Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ). Ponadto stanowi również podstawę do rozpoczęcia badania rynku, bowiem należy oszacować wartość danego dobra, które ma być przedmiotem przetargu. Podobne działania należy wykonać w przypadku usług lub zamówienia robót budowlanych.

Przygotowując przetarg, urzędnicy muszą obecnie brać pod uwagę możliwość lub wręcz konieczność zastosowania aspektów gospodarczych, środowiskowych, społecznych, czy też związanych z innowacyjnością lub zatrudnieniem. Oznacza to np. konieczność określenia, że dany produkt, który ma być zakupiony na potrzeby urzędu, powinien być wykonany z produktów, które będą mogły podlegać ponownemu przetworzeniu. Aspekty zatrudnieniowe i społeczne, które powinny być uwzględnione w danym przetargu, muszą obejmować np. konieczność zatrudnienia wykonawcy usługi pracowników na podstawie umów o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy. Dodatkowo można również zastrzec, że wykonawca usługi wyłoniony w przetargu powinien zatrudniać osoby niepełnosprawne lub wykluczone społecznie (np. osoby wychodzące z bezdomności). Zastosowanie tych klauzul ma głównie na celu oddziaływanie na rynek pracy oraz podmioty gospodarcze, które chcą korzystać z dostępu do zamówień publicznych. Działania takie należy uznać za rozsądne bowiem środki publiczne,

które wydatkowane są np. przez urzędy na zakup dóbr, powinny uwzględniać również aspekt środowiskowy. Można przykładowo określić w kryteriach, że urząd zakupi na swoje potrzeby tylko samochody elektryczne, co będzie oznaczało, że sektor publiczny popiera zmiany w tym obszarze nie tylko deklaratywnie. Wdrożenie w zamówieniach publicznych w Polsce aspektów społecznych i środowiskowych było przedmiotem oceny i badań. Dane z badania wskazują, że podmioty publiczne mają świadomość znaczenia aspektów społecznych w zamówieniach publicznych. Znaczna część podmiotów wielokrotnie uwzględniała w postępowaniach aspekty społeczne oraz środowiskowe. Znacznym utrudnieniem w sprawnym wdrażaniu systemu zamówień publicznych jest brak znajomości przedmiotowego zagadnienia wśród pracowników poszczególnych instytucji. Oznacza to konieczność wdrożenia systemu szkoleń dla urzędników w zakresie istoty oraz znaczenia poszczególnych aspektów w zamówieniach publicznych realizowanych przez podmioty publiczne (*Raport...*, 2022).

Przedstawienie systemu zamówień publicznych w urzędach administracji publicznej warto uzupełnić przykładem zestawienia przetargów zrealizowanych przez wybrane urzędy administracji publicznej. Wdrożenie zmian prawnych w przepisach prawnych od 1 stycznia 2021 roku wymagało wybrania do analizy postępowań z okresu obowiązywania nowych uregulowań prawnych w tym zakresie. W związku z tym w kolejnych tabelach przedstawiono przetargi z pierwszego półrocza 2022 roku (1 stycznia – 30 czerwca 2022 roku), które zakończyły się skutecznym zawarciem umów pomiędzy urzędami (zamawiającym) a wykonawcą. Należy nadmienić, że analizowane przetargi zostały przeprowadzone zgodnie z uregulowaniami ustawy prawo zamówień publicznych z 2019 roku. Ocena dotyczy zawartych umów, zakończonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przez Urząd Miasta Łodzi (UMŁ) oraz Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi (ŁUW). Wybrane urzędy reprezentują jednostkę samorządu terytorialnego (UMŁ) oraz administrację rządową (ŁUW).

Analiza została podzielona na dwa wybrane urzędy administracji publicznej i została przedstawiona w trzech oddzielnych tabelach. Dane zawarte w tabeli 3 dotyczą Urzędu Miasta Łodzi, który w badanym okresie zawarł umowy na dostawy (zrealizowane zakupy). Przedstawione w tej tabeli postępowania odnoszą się do okresu od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 roku. Zestawienia zawarte w tabelach 4 i 5 dotyczą Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego, w których przedstawiono zakończone postępowania na dostawy (tab. 4) oraz usługi (tab. 5). Również w tym przypadku zestawienia obejmują postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zakończone zawarciem przez urząd umowy z wykonawcą. Tabele zawierają kluczowe informacje o przeprowadzonych postępowaniach przez analizowane urzędy, tj., przedmiot zamówienia, tryb udzielenia zamówienia, liczbę ofert (w tym odrzuconych), ceny zaoferowane przez dostawców dóbr i usług w postępowaniu oraz wartość zawartej umowy w wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego.

Tabela 3. Zestawienie zakończonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę przez Urząd Miasta Łodzi w okresie 1 stycznia – 30 czerwca 2022 roku

| Nazwa zamówienia | Tryb udzielenia zamówienia wraz z podstawą prawną | Liczba otrzymanych ofert lub wniosków | Liczba ofert odrzuconych, w tym liczba ofert zawierających rażąco niską cenę lub koszt | Cena lub koszt oferty z najniższą ceną lub kosztem w PLN | Cena lub koszt oferty z najwyższą ceną lub kosztem w PLN | Cena lub koszt oferty wykonawcy, któremu udzielono zamówienia w PLN | Wartość umowy w PLN |
|---|--|---------------------------------------|--|--|--|---|---------------------|
| Sprzedaż ciepła w wodzie gorącej, dostarczanej z sieci ciepłowniczej do węzłów cieplnych nr 0009494 i 0013778 w budynku pływalni przy ul. Sobolowej 1 w Łodzi | Zamówienie udzielane jest w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie: art. 305 pkt 1 ustawy w zw. z art. 214 ust. 1 pkt 1 | 1 | 0 | 196 532,42 | 196 532,42 | 196 532,42 | 196 532,42 |
| Dostawa paliw płynnych dla MOSIR | Zamówienie udzielane jest w trybie podstawowym na podstawie: art. 275 pkt 1 ustawy | 1 | 0 | 44 895 | 44 895 | 44 895 | 44 895 |
| Dostawa trawy w rolce do urządzenia terenu kolekcji roślin śródziemnomorskich w Ogrodzie Botanicznym w Łodzi | Zamówienie udzielane jest w trybie podstawowym na podstawie: art. 275 pkt 1 ustawy | 1 | 0 | 35 000 | 35 000 | 35 000 | 35 000 |
| „Zakup biletów okresowych na okaziciela dla Urzędu Miasta Łodzi w 2022 r. poprzez zakodowanie kart Mifare” | Zamówienie udzielane jest w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie: art. 305 pkt 1 ustawy w zw. z art. 214 ust. 1 pkt 1 ustawy | 1 | 0 | 373 600 | 373 600 | 373 600 | 373 600 |

| | | | | | | | |
|---|--|---|---|------------|------------|------------|------------|
| Dostawa w 2022 r. oleju opałowego do kotłowni na rzecz Urzędu Miasta Łodzi oraz miejskich jednostek organizacyjnych | Zamówienie udzielane jest w trybie podstawowym na podstawie: art. 275 pkt 1 ustawy | 4 | 1 | 576 341,92 | 742 526,40 | 700 464,80 | 700 464,80 |
| Dostawa paliw płynnych dla pojazdów użytkowanych przez UME | Zamówienie udzielane jest w trybie podstawowym na podstawie: art. 275 pkt 1 ustawy | 3 | 0 | 245 376 | 248 640 | 245 376 | 245 376 |
| Dostawa prasy dla Urzędu Miasta Łodzi w formie papierowej i elektronicznej w 2022 r. | Zamówienie udzielane jest w trybie podstawowym na podstawie: art. 275 pkt 1 ustawy | 3 | 1 | 109 122,97 | 121 175,90 | 109 122,97 | 109 122,97 |
| Zakup pomocy multimedialnych, oprogramowania i urządzeń głośnikowych | Zamówienie udzielane jest w trybie podstawowym na podstawie: art. 275 pkt 1 ustawy | 4 | 2 | 6 | 80 485,51 | 67 830,88 | 67 830,88 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Urząd Zamówień Publicznych, dostęp: 15.07.2022.

Tabela 4. Zestawienie zakończonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę przez Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi w okresie 1 stycznia – 30 czerwca 2022 roku

| Nazwa zamówienia | Tryb udzielenia zamówienia wraz z podstawą prawną | Liczba otrzymanych ofert lub wniosków | Liczba ofert odrzuconych, w tym liczba ofert zawierających rażąco niską cenę lub koszt | Cena lub koszt oferty z najniższą ceną lub kosztem w PLN | Cena lub koszt oferty z najwyższą ceną lub kosztem w PLN | Cena lub koszt wykonawcy, któremu udzielono zamówienia w PLN | Wartość umowy w PLN |
|---|--|---------------------------------------|--|--|--|--|---------------------|
| Dostawa mebli biurowych dla potrzeb infolinii Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w ramach projektu pn. Łódzkie przyjazne cudzoziemcom nr 9/10-2019/OG-FAMI. | Zamówienie udzielane jest w trybie podstawowym na podstawie: art. 275 pkt 1 ustawy | 1 | 0 | 29 490,48 | 29 490,48 | 29 490,48 | 29490,48 |
| Dostawa szaf metalowych do przechowywania akt dla potrzeb Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w ramach projektu „Łódzkie przyjazne cudzoziemcom” nr 9/10-2019/OG-FAMI | Zamówienie udzielane jest w trybie podstawowym na podstawie: art. 275 pkt 1 ustawy | 3 | 2 | 165 120,12 | 358 668 | 165 120,12 | 165 120,12 |
| Przedłużenie licencji subskrypcji i wsparcia urządzeń Palo Alto PA-3250 oraz dodatkowe wsparcie autoryzowanego inżyniera dla potrzeb Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi | Zamówienie udzielane jest w trybie podstawowym na podstawie: art. 275 pkt 1 ustawy | 1 | 0 | 202 950 | 202 950 | 202 950 | 202 950 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Urząd Zamówień Publicznych, dostęp: 15.07.2022.

Tabela 5. Zestawienie zakończonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na usługi przez Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi w okresie 1 stycznia – 30 czerwca 2022 roku

| Nazwa zamówienia | Tryb udzielenia zamówienia wraz z podstawą prawną | Liczba otrzymanych ofert lub wniosków | Liczba ofert odrzuconych, w tym liczba ofert zawierających rażąco niską cenę lub koszt | Cena lub koszt oferty z najniższą ceną lub kosztem w PLN | Cena lub koszt oferty z najwyższą ceną lub kosztem w PLN | Cena lub koszt oferty wykonawcy, któremu udzielono zamówienia w PLN | Wartość umowy w PLN |
|--|--|---------------------------------------|--|--|--|---|---------------------|
| Zapewnienie opieki serwisowej nad funkcjonowaniem systemów informatycznych – kadrowo-płacowych Age-maHR Plus oraz zarządzania czasem pracy Agema RCP. | Zamówienie udzielane jest w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie: art. 305 pkt 1 ustawy w zw. z art. 214 ust. 1 pkt 1 ustawy | 1 | 0 | 121 032 | 121 032 | 121 032 | 118 080 |
| Usługa odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych (zmieszanych oraz segregowanych) z budynków Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi | Zamówienie udzielane jest w trybie podstawowym na podstawie: art. 275 pkt 1 ustawy | 1 | 0 | 157 455,36 | 157 455,36 | 157 455,36 | 157 455,36 |
| Usługa ochrony osób i mienia w obiektach Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi oraz konwojowania wartości pieniężnych | Zamówienie udzielane jest w trybie podstawowym na podstawie: art. 275 pkt 1 ustawy | 6 | 1 | 1 996 295,89 | 2 745 999,62 | 1 996 295,89 | 1 996 295,89 |
| Zapewnienie opieki serwisowej dla systemu Agema HR Plus (kadrowo-płacowego) wraz z modulem elektronicznej ewidencji czasu pracy Agema RCP i ocen pracowniczych | Zamówienie udzielane jest w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie: art. 305 pkt 1 ustawy w zw. z art. 214 ust. 1 pkt 1 ustawy | 1 | 0 | 13 579 | 13 579 | 13 579,00 | 131 364 |

Tabela 5 (cd.)

| Nazwa zamówienia | Tryb udzielenia zamówienia wraz z podstawą prawną | Liczba otrzymanych ofert lub wniosków | Liczba ofert odrzuconych, w tym liczba ofert zawierających rażąco niską cenę lub koszt | Cena lub koszt oferty z najniższą ceną lub kosztem w PLN | Cena lub koszt oferty z najwyższą ceną lub kosztem w PLN | Cena lub koszt oferty wykonawcy, któremu udzielono zamówienia w PLN | Wartość umowy w PLN |
|--|--|---------------------------------------|--|--|--|---|---------------------|
| Zapewnienie opieki serwisowej dla systemu finansowo-księgowego TBD-FK „Finanse i Księgowość” wraz z modulem e-CRU, aplikacją „Statystyka” oraz modulem obsługi decyzji administracyjnych | Zamówienie udzielane jest w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie: art. 305 pkt 1 ustawy w zw. z art. 214 ust. 1 pkt 1 ustawy | 1 | 0 | 87 084,00 | 87 084,00 | 87 084,00 | 87 084 |
| Zorganizowanie naboru i przeprowadzenie stacjonarnych kursów języka polskiego dla dorosłych cudzoziemców w ramach projektu pn. „Kółzkie wspiera integrację cudzoziemców” | Zamówienie udzielane jest w trybie podstawowym na podstawie: art. 275 pkt 1 ustawy | 2 | 2 | 35 072,00 | 35 200,00 | 35 200,00 | 35 200 |
| Zapewnienie nadzoru autorskiego nad programami finansowo-księgowymi | Zamówienie udzielane jest w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie: art. 305 pkt 1 ustawy w zw. z art. 214 ust. 1 pkt 1 ustawy | 1 | 0 | 113 356,80 | 113 356,80 | 113 356,80 | 88 072,92 |
| Świadczenie usługi zapewnienia dostępu do zróżnicowanych obiektów i zajęć sportowo-rekreacyjnych w ramach programu sportowo-rekreacyjnego | Zamówienie udzielane jest w trybie podstawowym na podstawie: art. 275 pkt 1 ustawy | 1 | 0 | 1 091 | 1 091 | 1 091 | 1 091 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Urząd Zamówień Publicznych, dostęp: 15.07.2022.

Dane zawarte w tabelach 3, 4, 5 wskazują, że w przeprowadzonych postępowaniach przetargowych w badanym okresie (1 stycznia – 30 czerwca 2022 roku) napływało niewiele ofert od dostawców lub wykonawców usług. Najwięcej, bo 6 ofert napłynęło od potencjalnych wykonawców w przetargu usługi na ochronę obiektów i mienia (tab. 5) zorganizowanym przez ŁUW. Spośród dwóch urzędów (UMŁ i ŁUW) w przetargach na dostawy (tab. 3 i 4) wpłynęło niewiele ofert od potencjalnych wykonawców (od 1 do 4 ofert). Spośród łącznie 8 postępowań zakończonych zawarciem umowy, zorganizowanych przez UMŁ, 2 postępowania były zrealizowane w trybie z wolnej ręki, pozostałe 6 odbyło się w trybie podstawowym (przetargu nieograniczonego). Przeprowadzenie przez UMŁ postępowania w trybie podstawowym nie zwiększyło liczby składanych ofert, co w tym przypadku powinno mieć miejsce. Sytuacja taka może wskazywać na niewielkie zainteresowanie firm ofertą urzędu. Wszystkie 3 przetargi zorganizowane przez ŁUW odbyły się w trybie podstawowym, co tylko w 1 przypadku przełożyło się na 3 oferty od wykonawców, w pozostałych 2 przetargach uczestniczył tylko 1 wykonawca. Spośród 8 przetargów na świadczenie usług zorganizowanych przez ŁUW, łącznie 4 (połowa) zostały przeprowadzone w trybie z wolnej ręki, co przełożyło się na niewielką liczbę złożonych ofert. Tryb z wolnej ręki powoduje, że w praktyce w postępowaniu uczestniczył tylko jeden wykonawca. Analiza zestawienia w tabeli 5 wyraźnie wskazuje, że wszystkie przetargi zorganizowane w trybie z wolnej ręki dotyczyły zlecenia usługi serwisowania lub modernizacji systemów informatycznych użytkowanych przez ŁUW.

Warto zauważyć, że w analizowanych przetargach występowały przypadki odrzucenia przez urząd (zamawiającego) ofert z różnych przyczyn, w tym również z uwagi na przedstawienie oferty z rażąco niską ceną. Kolejnym istotnym faktem są rozbieżności w cenach dostaw oraz usług oferowanych przez potencjalnych wykonawców. Najwyższą rozbieżność pomiędzy najniższą (1 996 295,89 zł) oraz najwyższą zaoferowaną (2 745 999,62 zł) ceną można dostrzec w przetargu na ochronę obiektów i konwojowanie wartości pieniężnych, przeprowadzonym przez ŁUW. Oczywiście rozbieżności te można znaleźć jedynie w przypadku postępowań, w których uczestniczyło kilku potencjalnych wykonawców. Interesujące jest kilka przypadków rozbieżności pomiędzy wysokością wartości zawartej umowy a ceną lub kosztem oferty wykonawcy, któremu udzielono zamówienia. Sytuacja taka może wskazywać na dodatkowe negocjowanie przez urząd lub wykonawcę ostatecznego zakresu dostawy, lub usługi bądź też zmiany jego zakresu (np. ograniczenia liczby zamówionych dóbr lub zakresu usługi). W większości przetargów urzędy zawarły umowę na kwotę tożsamą z ceną ofertową wybranego w przetargu wykonawcy.

Reasumując, należy stwierdzić, że zweryfikowane przetargi były realizowane w dwóch trybach, tj. przetargu nieograniczonego (podstawowego) oraz zamówień z wolnej ręki. Przetarg nieograniczony co do zasady umożliwia wszystkim potencjalnym wykonawcom zgłaszać chęć dostawy lub świadczenia usługi dla urzędu. Niestety dla urzędu przetarg nieograniczony związany jest z wieloma

zagrożeniami, takimi jak brak ofert wykonawców, zbyt wysokie ceny ofertowe lub przedstawienie przez wykonawców oferty, której cena budzi wątpliwość z uwagi na jej rażąco niską wartość. Urzędy zobowiązane są w trakcie przetargu podjąć czynności wyjaśniające, jeżeli jakaś oferta wskazuje na zaniżenie jej ceny. Dodatkowo w obecnej sytuacji gospodarczej, przy wysokiej inflacji, bardzo trudno jest zamawiającym (urzędowi) oszacować wartość danego zamówienia, również potencjalni wykonawcy nie mogą jednoznacznie oszacować kosztów dostawy lub usługi, co utrudnia sporządzenie oferty i określenie ceny ofertowej, przez co wycofują się z udziału w przetargach. Sytuacja taka może w praktyce komplikować administracji publicznej pozyskiwanie niezbędnego sprzętu lub zamawianie potrzebnych usług. Dodatkowo zaopatrywanie się urzędów w dobra jest bardzo wydłużone przez skomplikowane procedury, co oznacza, że logistyka zaopatrzenia w urzędach jest trudnym wyzwaniem zarówno dla kadry zarządzającej, jak i poszczególnych urzędników.

Podsumowanie

Zamówienia publiczne wpisują się w urzędach administracji publicznej w obszar logistyki zaopatrzenia, która w dużej mierze opiera się na systemie zamówień publicznych. Konieczność organizowania przetargów w celu pozyskania danego dobra lub usługi powoduje w praktyce znaczne wydłużenie się procesu zaopatrzenia, co może wpływać na sprawność realizacji zadań przez instytucję. Ponadto proces zakupu dóbr przez organizacje publiczne jest bardzo skomplikowany oraz narażony na różnorodne ryzyka. Kluczowym zagrożeniem dla sprawnego pozyskania niezbędnego sprzętu może być brak ofert lub zbyt wysokie ceny ofertowe. Kolejnym niebezpieczeństwem jest wzrost cen w wysokości 16,1% w ujęciu rocznym odnotowany w sierpniu 2022 roku (GUS, 2022). Wzrost wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych generuje zagrożenia związane z problemem w określaniu docelowej wartości zamówienia i planowania budżetu oraz zakupów przez instytucje publiczne w dłuższej perspektywie. Inflacja stwarza duże problemy dla potencjalnych wykonawców, którzy nie mogą prawidłowo oszacować ceny swojej usługi lub dostaw oferowanych dóbr, dlatego też coraz częściej odstępują od nadsyłania swoich ofert w przetargach ogłaszanych przez podmioty publiczne. Kolejnym czynnikiem zniechęcającym przedsiębiorców do udziału w przetargach jest niepewność na rynku oraz problemy w przypadku konieczności renegotjacji ceny zamówienia w zawartej umowie (w przypadku wzrostu kosztów realizacji danego zamówienia publicznego w wyniku wzrostu cen towarów i usług). Dodatkowymi zagrożeniami w systemie zamówień publicznych są ryzyko korupcji oraz nadużyć, co może zniechęcać przedsiębiorców do podejmowania ryzyka udziału w przetargach organizowanych przez

podmioty publiczne. Omawiany trend zmniejszenia się zainteresowania firm przetargami organizowanymi przez sektor publiczny może ulec zmianie w wyniku wystąpienia kryzysu gospodarczego. Wówczas udział w przetargu o udzielenie zamówienia publicznego będzie szansą dla przedsiębiorstw na pozyskanie zleceń od podmiotów publicznych, które mogą zapewnić ciągłość działania danej firmie poprzez pozyskanie dostępu do środków jednostek sektora finansów publicznych.

Logistyka zaopatrzenia podmiotów publicznych, takich np. jak urzędy administracji publicznej, wymaga ciągłego doskonalenia oraz usprawnień. Najwięcej wyzwań w tym zakresie związanych jest z optymalizowaniem systemu zgłaszania zapotrzebowania na poszczególne dobra oraz usługi. Podmioty publiczne powinny wdrażać nowoczesne systemy informatyczne, które umożliwią identyfikowanie ogólnych potrzeb danego podmiotu, żeby uniknąć przypadków realizacji zakupów niepotrzebnych dóbr lub usług. Kolejnym obszarem jest zwiększenie zakresu działań skoncentrowanych na bieżącym monitorowaniu i badaniu rynku, szczególnie w zakresie kształtowania się poziomu cen oraz jakości, oraz oferty dostępnych dóbr i usług. Działania w tym zakresie mogą zminimalizować ryzyka związane z błędnym oszacowaniem wartości danego zamówienia oraz niewłaściwym opisaniem przedmiotu zamówienia. Specyfika sektora publicznego w praktyce ogranicza jednakże możliwości w usprawnianiu logistyki zaopatrzenia z uwagi na szczegółowe uregulowanie procesu udzielania zamówień publicznych. Obecny system zaopatrzenia podmiotów publicznych w praktyce jest obwarowany wieloma ograniczeniami wynikającymi z przepisów prawnych oraz rozbudowanych procedur postępowania przetargowego. Pomimo tego kierownictwo podmiotów publicznych powinno dążyć do usprawniania logistyki zaopatrzenia w obszarach związanych z organizacją procesu udzielania zamówień publicznych oraz planowania i realizacji bieżących potrzeb w zakresie zakupu dóbr i usług.

Jednostki sektora finansów publicznych, do jakich zalicza się urzędy, zobligowane są racjonalnie gospodarować publicznymi środkami finansowymi. Dlatego też wszystkie zakupy powinny być realizowane zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi, czyli przy wykorzystaniu systemu zamówień publicznych. Urzędnicy, organizując przetargi, powinni zadbać zarówno o ich prawidłowy przebieg, jak i o wybór najlepszej oferty złożonej przez dostawców dóbr lub usług. Rzetelne prowadzenie przetargów przyczynia się do polepszenia wizerunku podmiotów publicznych wśród przedsiębiorców. Pozyskanie w wyniku prawidłowo przeprowadzonego przetargu optymalnego dla organizacji sprzętu lub wyposażenia umożliwi urzędnikom lepsze wykonywanie swoich zadań, co powinno przełożyć się na lepszą jakość świadczonych usług dla obywateli.

Spis literatury

Artykuły

- Jałowiec T. (2021), *Logistyka wojskowa – od nauk wojskowych do nauk o zarządzaniu i jakości*, „Systemy Logistyczne Wojsk”, 54(2), 37–48, <https://doi.org/10.37055/slw/145822>
- Każmierczak M. (2021), *Logistyka w ujęciu ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Materiałowa i Logistyka”, 4, 12–25, <http://dx.doi.org/10.33226/1231-2037.2021.4.2>
- Matwiejczuk R., Jaworska M. (2021), *Orientacja rynkowa jako determinanta kształtowania i rozwoju koncepcji logistyki*, „Gospodarka Materiałowa i Logistyka”, 8, 16–24, <http://dx.doi.org/10.33226/1231-2037.2021.8.2>
- Szydłowski C. (2011), *Logistyka w urzędzie administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 261, 481–493.
- Szydłowski C. (2013a), *Rola i zadania logistyki w zarządzaniu kryzysowym*, „Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego”, 11, 107–120.
- Szydłowski C. (2015), *Logistyka zaopatrzenia w organizacji publicznej*, „Systemy Logistyczne Wojsk”, 43(2), 153–169, <https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.7177>

Książki

- Blaik P. (2010), *Logistyka. Koncepcja zintegrowanego zarządzania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Blaik P. (2015), *Efektywność logistyki. Aspekt systemowy i zarządczy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Coyle J.J., Bardi E.J., Langley C.J. (2010), *Zarządzanie logistyczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Długosz J. (2009), *Istota, cechy i znaczenie technologii logistycznych*, [w:] J. Długosz (red.), *Nowoczesne technologie w logistyce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, 13–32.
- Fechner I. (2011), *Definicja usługi logistycznej*, [w:] W. Rydzikowski (red.), *Usługi logistyczne. Teoria i praktyka*, Instytut Logistyki i Magazynowania, Poznań, 9–20.
- Gołębska E. (2009), *Logistyka w gospodarce światowej*, C.H. Beck, Warszawa.
- Harrison A., Hoek R. (2010), *Zarządzanie logistyką*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Ivanov D., Tsipoulanidis A., Schönberger J. (2019), *Global Supply Chain and Operations Management. A Decision-Oriented Introduction to the Creation of Value*, Springer, Cham, Switzerland, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-94313-8>
- Kawalec M. (2011), *Systemy klasyfikacji towarów*, [w:] T. Jałowiec (red.), *Towaroznawstwo dla logistyki. Wybrane problemy*, Difin, Warszawa, 42–54.
- Kozar Ł.J. (2019), *Zielone miejsca pracy. Uwarunkowania – identyfikacja – oddziaływanie na lokalny rynek pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kress M. (2016), *Operational Logistics. The Art and Science of Sustaining Military Operations*, Springer International Publishing Switzerland, Heidelberg–New York–Dordrecht–London.

- Michniewska K. (2013), *Logistyka odzysku w opakowalnictwie*, Difin, Warszawa.
- Milewski R. (2021), *Procesy decyzyjne w systemach i sieciach logistycznych*, Wydawnictwo Akademii Wojsk Lądowych imienia generała Tadeusza Kościuszki, Wrocław.
- Monios J., Woxenius J. (2017), *Intermodal System Management and Economics*, [w:] J. Monios, R. Bergqvist (red.), *Intermodal Freight Transport and Logistics*, Taylor & Francis Group, Boca Raton, 153–168.
- Nowak H., Winiarz M. (red.), (2021), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa.
- O’Hanlon M. (2009), *The Science of War. Defense Budgeting, Military Technology, Logistics, and Combat Outcomes*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Rushton A., Croucher P., Baker P. (2014), *The Handbook of Logistics and Distribution Management: Understanding the Supply Chain*, The Chartered Institute of Logistics and Transport (UK), London–Philadelphia–New Delhi.
- Schönsleben P. (2016), *Integral Logistics Management. Operations and Supply Chain Management Within and Across Companies*, Taylor & Francis Group, Boca Raton.
- Starostka-Patyk M. (2016), *Logistyka zwrotna produktów niepełnowartościowych w zarządzaniu przedsiębiorstwami produkcyjnymi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Szołtysek J. (2009), *Logistyka zwrotna. Reverse logistics*, Instytut Logistyki i Magazynowania, Poznań.
- Szołtysek J. (2016), *Logistyka miasta*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Szydłowski C. (2013b), *Zarządzanie logistyczne urzędem administracji publicznej*, [w:] V. Jurčák, P. Dziekański (red.), *Czynniki zmian zjawisk regionalnych*, Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim, Ostrowiec Świętokrzyski, 33–59.
- Szymonik A., Bielecki M. (2015), *Bezpieczeństwo systemu logistycznego w nowoczesnym zarządzaniu*, Difin, Warszawa.
- Witkowski J. (2010), *Zarządzanie łańcuchem dostaw. Koncepcje, procedury, doświadczenie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Wojciechowski Ł., Wojciechowski A., Kosmatka T. (2009), *Infrastruktura magazynowa i transportowa*, Wyższa Szkoła Logistyki, Poznań.

Raporty i opracowania

- Falkowska M. (2018), *Raport z oceny funkcjonowania systemu zamówień publicznych*, https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0018/39303/Raport-z-oceny-funkcjonowania-systemu-zamowien-publicznych.pdf [dostęp: 19.07.2022].
- Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2021 roku* (2022), https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/Informacja_2021.pdf [dostęp: 19.07.2022].
- Raport końcowy. Badanie jakościowe w zakresie zrównoważonych (społecznych i zielonych) zamówień publicznych udzielonych w Polsce w 2020 r.* (2022), https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0016/54205/Raport-koncowy_Zrownowazone-zamowienia-publiczne_dos.pdf [dostęp: 19.07.2022].
- Raport. System zamówień publicznych a rozwój konkurencji w gospodarce* (2013), Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, https://edroga.pl/images/stories/p_komentarze/konkurencja-w-przetargach/raport.pdf [dostęp: 19.07.2022].

Strony internetowe

Główny Urząd Statystyczny, *Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w sierpniu 2022 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-sierpniu-2022-roku,2,130.html> [dostęp: 16.09.2022].

Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en [dostęp: 17.07.2022].

Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, *Zarządzenie Nr 5/2022 Dyrektora Generalnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi z dnia 25 stycznia 2022 r. zmieniające Zarządzenie Nr 28/2021 Dyrektora Generalnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi z dnia 31 grudnia 2021 r. w sprawie procedur wewnętrznych udzielania zamówień publicznych w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi*, <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki/yr> [dostęp: 19.07.2022].

Urząd Zamówień Publicznych, <https://ezamowienia.gov.pl/mo-client-board/bzp/list> [dostęp: 15.07.2022].

Urząd Zamówień Publicznych, <https://www.uzp.gov.pl/urząd-zamowien-publicznych/historia-uzp/pierwsze-regulacje-dotyczące-zamowien-publicznych> [dostęp: 17.07.2022].

Urząd Zamówień Publicznych, <https://www.uzp.gov.pl/urząd-zamowien-publicznych/historia-uzp/ustawa-o-zamowieniach-publicznych> [dostęp: 16.07.2022].

Akty prawne

Obwieszczenie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 3 grudnia 2021 roku w sprawie aktualnych progów unijnych, ich równowartości w złotych, równowartości w złotych kwot wyrażonych w euro oraz średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych lub konkursów (Monitor Polski z 2021 r., poz. 1177).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. 2003 r. Nr 153 poz. 1503, ze zm.).

Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 1994, Nr 76, poz. 344 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2004, Nr 19, poz. 177 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2019 ze zm.).