

Daniel PUCIATO*
Weronika PUCIATO**

WYBRANE PROBLEMY POLSKIEGO RYNKU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH Z PERSPEKTYWY WYKONAWCÓW NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO¹

(Streszczenie)

Celem artykułu była identyfikacja najważniejszych barier funkcjonowania polskiego rynku zamówień publicznych dla wykonawców. Główną metodą badawczą wykorzystaną w pracy był sondaż diagnostyczny, w ramach którego zastosowano wywiad pogłębiony, skategoryzowany o charakterze jawnym. Badanie przeprowadzono w pierwszym kwartale 2017 r. wśród 34 podmiotów z województwa opolskiego. Analiza wyników przeprowadzonych badań wykazała, że głównymi barierami rynku zamówień publicznych są: skomplikowany tryb składania ofert, procedura wyłaniania wykonawców, prymat ceny, jako głównego kryterium wyboru oferentów, zbyt szeroki zakres kar umownych oraz skomplikowany i kosztowny tryb odwoławczy. W celu poprawy konkurencyjności polskiego rynku zamówień publicznych rekomendowano m.in.: podjęcie działań edukacyjnych, ułatwienie dostępu do informacji, rozszerzenie obowiązku publikacji zamówień, wydłużenie czasu składania oferty oraz przeciwdziałanie znowom przetargowym.

Słowa kluczowe: zamówienia publiczne; bariery rozwoju; wykonawcy

Klasyfikacja JEL: K12

* Prof. nadzw., dr hab., Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu, Wydział Finansów i Zarządzania; e-mail: daniel.puciato@wsb.wroclaw.pl

** Mgr, Akademia Wychowania Fizycznego we Wrocławiu, Wydział Wychowania Fizycznego; e-mail: weronika.puciato@awf.wroc.pl

¹ Artykuł/publikacja powstał/a w ramach projektu badawczego SONATA BIS finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, na podstawie decyzji nr DEC-2014/14/E/HS5/00845, umowa nr UMO-2014/14/E/HS5/00845.

1. Wstęp

Polski rynek zamówień publicznych stanowi ważne ogniwo gospodarki narodowej. Spowodowane jest to przede wszystkim jego wielkością, wartość zamówień publicznych w 2016 r. wyniosła 107,4 mld złotych, co stanowiło około 5,8% produktu krajowego brutto. Uwzględniając również wyłączenia obowiązku stosowania Prawa zamówień publicznych², wielkość polskiego rynku zamówień publicznych oszacowano na kwotę 174,3 mld złotych. Liczba zamawiających wyniosła 35 116, a struktura postępowań ze względu na liczbę udzielonych zamówień wskazuje, że 41% postępowań dotyczyło dostaw, 32% – usług, a 27% – robót budowlanych³. Duże znaczenie rynku zamówień publicznych wynika również z takich jego cech, jak: funkcjonowanie na styku sektorów publicznego i prywatnego oraz strategiczny charakter części zamówień dotyczących chociażby takich dziedzin, jak: wojskowość i bezpieczeństwo oraz tzw. zamówień sektorowych (gospodarka wodna, energetyka, transport i usługi pocztowe). W konsekwencji rynek ten powinien z jednej strony pozostać pod szczególnym nadzorem⁴, z drugiej zaś niezbędna jest jego wysoka efektywność społeczno-ekonomiczna⁵. Jak wynika jednak z niektórych opracowań, nadal istnieją duże wyzwania dla obu stron rynku, ze szczególnym uwzględnieniem wykonawców⁶.

² Ustawa z dnia 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1579).

³ *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2016 r.*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2017.

⁴ **A. Borowicz**, *Ekonomiczne instrumenty systemu zamówień publicznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2017/497, s. 88–100; **A. Borowicz**, *System kontroli zamówień publicznych w Polsce w świetle badań empirycznych*, Przegląd Organizacji 2015/10, s. 26–30; **G. Makowski**, *Postępowania jednoofertowe jako wskaźnik ryzyka korupcji w zamówieniach publicznych*, Zarządzanie Publiczne 2017/4, s. 525–550; **W. Starzyńska**, *Najkorzystniejsza oferta i wartość szacunkowa zamówienia publicznego a „rażąco niska cena” w systemie zamówień publicznych*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H Oeconomica* 2018/1, s. 181–190; **M. Szydło**, *Spółki komunalne jako podmioty prawa publicznego w znowelizowanym prawie zamówień publicznych*, *Samorząd Terytorialny* 2015/12, s. 62–71.

⁵ **Z. Grzymała**, *Prawo zamówień publicznych a ryzyko w inwestycjach infrastrukturalnych*, *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów* 2015/146, s. 129–139; **G. Krawczyk**, *Zamówienia publiczne na rynku kolejowego transportu towarowego w Polsce*, *Studia Ekonomiczne* 2015/209, s. 85–94; **D. Puciato, W. Puciato**, *Prawno-administracyjne bariery rozwoju przedsiębiorstw z sektora MŚP z województwa opolskiego*, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu* 2016/2, s. 77–89.

⁶ *Niewłaściwe stosowanie wybranych klauzul umownych i dokumentów przez zamawiających w ochronie zdrowia*, Federacja Przedsiębiorców Polskich, Warszawa 2016.

W kontekście poczynionych uwag wprowadzających celem poznawczym artykułu jest identyfikacja najważniejszych problemów funkcjonowania rynku zamówień publicznych dla wykonawców. Praca ma również cel praktyczny, jakim jest wskazanie potencjalnych rozwiązań mających na celu poprawę funkcjonowania przedmiotowego rynku.

2. Zamówienia publiczne w polskim porządku prawnym

Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych określa ustawa Prawo zamówień publicznych⁷. Zgodnie z ustawą pod pojęciem zamówień publicznych należy rozumieć umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Zamawiającym może być zarówno osoba fizyczna, osoba prawna, jak i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, które są obowiązane do stosowania ustawy.

Do stosowania ustawy zobowiązane są m.in. następujące podmioty⁸:

- 1) Jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych.
- 2) Inne, niż określone w pkt 1, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.
- 3) Inne, niż określone w pkt 1, osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemające charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - a) finansują je w ponad 50% lub
 - b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

O ile osoba prawna nie działa w zwykłych warunkach rynkowych, jej celem nie jest wypracowanie zysku i nie ponosi strat wynikających z prowadzenia działalności.

Pod pojęciem wykonawcy ustawa nakazuje natomiast rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która ubiega się o udzielenie zamówienia publicznego, złożyła ofertę

⁷ Ustawa z dnia 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1579).

⁸ *Ibidem*.

lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego⁹. Ponieważ złożenie oferty i zawarcie umowy wymaga zdolności do czynności prawnych, osoba fizyczna startująca w przetargu musi mieć ukończone 18 lat i nie być ubezwłasnowolniona (choćby częściowo).

Ustawa zawiera katalog wyłączeń przedmiotowych, w stosunku do których nie stosuje się procedur wyznaczonych ustawą. Oznacza to, że z uwagi na publiczny charakter podmiotu, który go udziela, zamówienie udzielane przez zamawiającego wciąż jest zamówieniem publicznym, ale podmiot ten nie ma obowiązku stosowania przepisów ustawy. Jednym z najważniejszych wyłączeń jest niestosowanie ustawy do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro. Średni kurs złotego w stosunku do euro, stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych, narzucony jest odgórnie w drodze rozporządzenia.

Celem wszczęcia i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest uzyskanie przez zamawiającego najkorzystniejszej oferty na roboty budowlane, usługi lub dostawy. Ustawa zawiera definicję najkorzystniejszej oferty, przez którą należy rozumieć ofertę¹⁰:

- 1) która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny lub kosztu i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego w szczególności w przypadku zamówień w zakresie działalności twórczej lub naukowej, których przedmiotu nie można z góry opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący lub która najlepiej spełnia kryteria inne niż cena lub koszt, gdy cena lub koszt jest stała albo
- 2) z najniższą ceną lub kosztem, gdy jedynym kryterium oceny jest cena lub koszt.

Za ofertę najkorzystniejszą uznaje się taką, która przedstawia najkorzystniejszy stosunek ceny lub kosztu i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia, albo ofertę z najniższą ceną lub kosztem, w przypadku gdy jedynym kryterium jest cena lub koszt. Kryteriami oceny ofert są zatem cena lub koszt albo cena lub koszt oraz inne wskaźniki odnoszące się do przedmiotu zamówienia, tj.¹¹:

- 1) jakość, w tym parametry techniczne oraz właściwości estetyczne i funkcjonalne;

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ **I. Skubiszak-Kalinowska, E. Wiktorowska**, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.

- 2) aspekty społeczne, w tym integracja zawodowa i społeczna, dostępność dla osób niepełnosprawnych lub uwzględnianie potrzeb użytkowników;
- 3) aspekty środowiskowe, w tym efektywność energetyczna przedmiotu zamówienia;
- 4) aspekty innowacyjne;
- 5) organizacja, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób realizujących zamówienie, w sytuacji gdy mogą mieć istotny wpływ na jakość;
- 6) usługi posprzedażowe oraz pomoc techniczna, warunki dostawy, np. termin, sposób dostawy oraz czas lub okres realizacji dostawy.

Pod pojęciem najkorzystniejszej oferty uznaje się zatem ofertę, która:

- 1) przedstawia najkorzystniejszy stosunek ceny lub kosztu i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego lub
- 2) najlepiej spełnia kryteria inne niż cena lub koszt, gdy cena (lub koszt) jest stała, albo
- 3) zawiera najniższą cenę (lub koszt), gdy jedynym kryterium oceny jest cena lub koszt.

Zamawiający, dokonując wyboru najkorzystniejszej oferty, wybiera zatem ofertę:

- 1) o najlepszej relacji jakości i ceny – wykonawcy konkurują wówczas zarówno ceną, jak i jakością.
- 2) o najwyższej jakości możliwej do uzyskania przy danej cenie lub koszcie – wykonawcy konkurują wówczas jakością.
- 3) najtańszą – wykonawcy konkurują wyłącznie ceną.

Nadrzędnym celem zamówienia publicznego jest pozyskanie najkorzystniejszej oferty, a zamawiający obowiązany jest prowadzić postępowanie o jego udzielenie z uwzględnieniem zasad: równego traktowania wykonawców, przejrzystości oraz jawności. Zasada równego traktowania jest skierowana do zamawiającego, który organizując postępowanie, powinien stwarzać wszystkim zainteresowanym podmiotom równy dostęp do uzyskania zamówienia publicznego. Winien zatem traktować wszystkich potencjalnych wykonawców w sposób jednakowy oraz transparentnie stosować środki adekwatne do zamierzonego celu¹². Zasada przejrzystości definiuje czytelność reguł procedury przetargowej, ze wskazaniem środków służących weryfikacji ich prawidłowości. Zobowiązuje ona zamawiających do jawności postępowania na każdym etapie, a jej głównym celem jest ograniczenie możliwości popełniania błędów przez obie strony

¹² **G. Mazurek**, *Zasada równego traktowania w prawie UE i jej implementacja do prawa krajowego*, LEX 2017, nr 297267.

postępowania. Służy temu określenie jednoznacznych zasad ubiegania się o zamówienie oraz ograniczenie dowolności w ocenie ofert przez zamawiających, co umożliwia zachowanie konkurencyjności oraz ograniczenie ryzyka działań korupcyjnych¹³. Zasada jawności wskazuje na konieczność zapewnienia każdemu zainteresowanemu dostępu do informacji i dokumentów dotyczących prowadzonego postępowania. Przejawia się ona w jawności szeregu dokumentów i czynności podejmowanych przez zamawiającego i uczestników postępowania, tj.: treść ogłoszenia o zamówieniu publicznym, otwarcie ofert i udostępnienie protokołu ofert, oświadczenia składane w toku postępowania, informacja o wykluczeniu z postępowania, informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty, odrzuceniu oferty i wykluczeniu wykonawców z postępowania, unieważnienie postępowania, umowa w sprawie zamówienia publicznego¹⁴.

Podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetargi: nieograniczony i ograniczony. Jednak zamawiający, w przypadkach określonych w ustawie, może udzielić zamówienia w trybie: negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę, partnerstwa innowacyjnego albo licytacji elektronicznej.

O udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy nie podlegają wykluczeniu oraz spełniają warunki udziału w postępowaniu, o ile zostały one określone przez zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu lub w zaproszeniu do potwierdzenia zainteresowania. Ocena merytoryczna ofert i wybór najlepszej z nich poprzedzona jest zatem formalną oceną oferty, pod kątem spełnienia wymogów stawianych wykonawcom przez zamawiającego. Od decyzji o wykluczeniu z udziału w postępowaniu, a także od zaniechania wykluczenia z udziału w postępowaniu wykonawcy, który nie spełnia wymogów, wykonawcom przysługuje odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej. Warunki udziału w postępowaniu mogą dotyczyć:

- 1) Kompetencji lub uprawnień do prowadzenia określonej działalności zawodowej, o ile wynika to z odrębnych przepisów;
- 2) Sytuacji ekonomicznej lub finansowej. Zamawiający może wymagać w tym przypadku:
 - a) aby wykonawcy posiadali określony minimalny roczny obrót, w tym określony minimalny roczny obrót w obszarze objętym zamówieniem;
 - b) aby wykonawcy przedstawili informacje na temat ich rocznych sprawozdań finansowych, wykazujących w szczególności stosunek aktywów do zobowiązań;

¹³ I. Skubiszak-Kalinowska, E. Wiktorowska, *op. cit.*

¹⁴ *Ibidem.*

- c) posiadania przez wykonawcę odpowiedniego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej;
- 3) Zdolności technicznej lub zawodowej. Zamawiający może tutaj postawić minimalne warunki dotyczące wykształcenia, kwalifikacji zawodowych, doświadczenia, potencjału technicznego wykonawcy lub osób skierowanych przez wykonawcę do realizacji zamówienia, umożliwiające realizację zamówienia na odpowiednim poziomie jakości.

Na etapie składania ofert określone fakty mogą zostać udokumentowane za pomocą oświadczeń. Po dokonaniu oceny merytorycznej i wyborze najkorzystniejszej oferty, a przed udzieleniem zamówienia, którego wartość jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach, zamawiający wzywa wykonawcę do złożenia w wyznaczonym, nie krótszym niż 10 dni, terminie aktualnych na dzień złożenia oświadczeń lub dokumentów. Jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach, termin ten może zostać skrócony do 5 dni.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach zamówień publicznych jest Prezes Urzędu. Nadzór nad Prezesem Urzędu sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki. Obsługę Prezesa Urzędu zapewnia Urząd. Organizację Urzędu określa statut nadany, w drodze zarządzenia, przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

3. Metodyczne założenia badań

Główną metodą badawczą, wykorzystaną w pracy był sondaż diagnostyczny, w ramach którego zastosowano wywiad pogłębiony, skategoryzowany o charakterze jawnym. Wykorzystanie tej metody badawczej pozwoliło na połączenie atrybutów techniki ankietowej związanej ze stałym, uporządkowanym zbiorem pytań oraz rozmowy, dzięki której miał miejsce bezpośredni kontakt ankietera z respondentem. Narzędziem badawczym był kwestionariusz wywiadu skonstruowany przez autora dla potrzeb pracy, złożony z siedmiu pytań otwartych, dotyczących głównych problemów występujących na rynku zamówień publicznych, oraz z metryczki. Pytania dotyczyły m.in.: ogólnej oceny polskiego rynku zamówień publicznych, najważniejszych problemów formalnych oraz organizacyjnych dla wykonawców, oceny wprowadzonych zmian w przepisach prawa oraz postulowanych kierunków poprawy efektywności systemu zamówień publicznych. Przed przystąpieniem do badań zasadniczych kwestionariusz poddano badaniom pilotażowym i poprawiono w nim wszystkie dostrzeżone błędy.

Biorąc pod uwagę stan wiedzy na temat zasad prawidłowego przebiegu badań bezpośrednich, polegających na zbieraniu danych ze źródeł pierwotnych, poinformowano wcześniej respondentów o ich celu i przebiegu. W badaniach przyjęto optykę wykonawców zamówień publicznych. Dobór próby do badań miał zatem charakter celowy, w ramach którego w sondażu uwzględniono 34 podmioty z województwa opolskiego, których właściciele wyrazili chęć na udział w badaniu. Niemal 56% badanych podmiotów to osoby fizyczne, a 44% – osoby prawne, głównie spółki z o.o. oraz jawne. Badanie sondażowe przeprowadzono w pierwszym kwartale 2017 r.

4. Identyfikacja głównych problemów wykonawców na rynku zamówień publicznych

Za jeden z głównych problemów zamówień publicznych badani wykonawcy z województwa opolskiego uznali skomplikowany tryb tworzenia ofert. Chodzi głównie o konieczność ciągłego śledzenia potencjalnych ogłoszeń o przetargach, co wymaga dużych nakładów czasu. Zdaniem respondentów nieco zniwelowała ów problem konieczność opracowywania przez część zamawiających planów zamówień publicznych. Problemem jest jednak brak konieczności umieszczania w planach daty wszczęcia przetargów. Przedsiębiorcy wskazali również na rozbudowaną dokumentację, jaką muszą przygotować, aby złożyć ofertę. Ich zdaniem czas przeznaczony na jej przygotowanie jest zwykle zbyt krótki, nawet w przypadku jego wydłużenia z powodu konieczności odbycia wizji lokalnej. Czas poświęcony na przygotowanie oferty stanowi ważną część kosztów transakcyjnych. Wiąże się to z koniecznością zaangażowania właściciela lub pracowników w proces przygotowania i dostarczenia dokumentacji do siedziby zamawiającego. W sytuacji, w której dany oferent nie wygra przedmiotowego przetargu, to poświęcony czas i nakłady nie są do odzyskania.

Kolejną istotną przeszkodą, sygnalizowaną przez respondentów jest to, że w ramach przetargu zamawiający ocenia nie tylko samą ofertę, lecz również osobę samego wykonawcy. Głównymi kryteriami tej oceny jest jego doświadczenie, potencjał techniczny oraz kondycja finansowa. Stanowi to duży problem, szczególnie w przypadku dużych inwestycji, przy których warunki udziału są bardzo restrykcyjne. Wykonawcy z sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw muszą wówczas często aplikować w powiązaniu z innymi podmiotami, np. w formule konsorcjów wykonawców, bądź zapożyczać doświadczenie od innych podmiotów gospodarczych. Tego rodzaju korzystanie

z doświadczenia innego podmiotu powinno mieć wymiar rzeczywisty, a nie wyłącznie deklaracyjny. Zapożyczając potencjał innego przedsiębiorstwa, oferent musi wykazać sposób, w jaki bardziej doświadczony podmiot będzie uczestniczył w realizacji zamówienia. Podmiot używający doświadczenia oczekuje w zamian gratyfikacji finansowej, co zmniejsza planowany poziom zysku oferenta, a w konsekwencji może przyczynić się do pogorszenia efektywności ekonomiczno-finansowej przedsięwzięcia dla samego wykonawcy. Respondenci za problem z tym związany uznali również to, że w obecnym porządku prawnym o zamówienie publiczne może ubiegać się niemal każdy podmiot, gdyż zobowiązanie innej firmy do udostępnienia dotyczyć może nie tylko doświadczenia, lecz również potencjału: ludzkiego, technicznego oraz finansowego. To ich zdaniem prowadzi do „psucia” rynku. Badani wykonawcy z Opolszczyzny wskazywali również na rozwój rynku handlu referencjami. Pojawiły się bowiem firmy odpłatnie udostępniające swoje referencje innym podmiotom, co ich zdaniem należy uznać za przejaw swoistej patologii.

Ważnym problemem zgłaszanym przez przedsiębiorców jest ciągły prymat najniższej ceny w postępowaniach przetargowych. Badani spotkali się z sytuacją, w której zamawiający faworyzowali wykonawcę będącego w stanie zaofiarować najniższą cenę, odsuwając tym samym na dalszy plan kwestie jakościowe. Praktyka ta jest często spowodowana obawami urzędników o narażenie się o zarzut niegospodarności i ściąganie na siebie kontroli przetargu. Sytuacja, w której cena jest głównym kryterium wyboru, wpływa negatywnie na konkurencyjność przetargów.

Zdaniem badanych sytuacje, w których mieli wrażenie, że przetarg był przygotowany pod konkretnego wykonawcę, dotyczyły także specyfikacji warunków zamówienia. Zamawiający wprowadzają często bardzo szczegółowe i nieracjonalne parametry zamówienia, co sprawia, że wybór spełniających je oferentów jest w zasadzie pozorny. Stanowi to poważną barierę szczególnie w odniesieniu do zamówień na dostawy. Mamy tu do czynienia z sytuacją analogiczną do modelu konkurencji monopolistycznej, w której potencjalnie na rynku występują liczne podmioty mogące zgłosić akces do przetargu, lecz ze względu na opisywany problem w praktyce może go wygrać tylko jeden wykonawca. Jest to sprzeczne z główną przesłanką rynku zamówień publicznych, jaką jest jego konkurencyjność.

Przedsiębiorcy z województwa opolskiego wskazywali również na szeroki zakres kar umownych dla wykonawców jako poważną barierę wejścia. Istnieje bowiem dość powszechne przyzwolenie dla zamawiających na odstąpienie od umowy z każdego praktycznie powodu. W zasadzie nieograniczony jest rów-

niez stopień odpowiedzialności wykonawcy, co zwiększa ryzyko nakładania kar umownych. Zdaniem badanych, choć kary te powinny być w umowach przetargowych czynnikiem motywującym wykonawców do należytego wykonania umowy, to w praktyce są dla zamawiających nieuprawnionym źródłem dochodów. Potencjalni oferenci spotkali się również z rażąco wysokim wadium, co miało skutek zniechęcający do uczestnictwa w postępowaniu.

Ważnym problemem dla wykonawców okazał się również tryb składania odwołań od czynności niezgodnych z prawem, których dopuścił się zamawiający. Wynika z niego przede wszystkim, że jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach, oferent ma ograniczony katalog podstaw do wniesienia odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie. Ponadto, zdaniem respondentów, przepisy przewidują krótkie terminy wnoszenia odwołań, a ich napisanie nie jest sprawą prostą. Terminy te to co do zasady od 5, poprzez 10, do 15 dni, przy czym w terminie odwołanie musi wpłynąć do Izby. Nie liczy się więc data nadania, tylko data wpływu, co sprawia, że koniecznym jest bezpośrednie dostarczenie takiego odwołania. Przepisy wskazują ponadto szczegółowo, jakie elementy powinno zawierać odwołanie, a jeżeli odwołanie nie odpowiada wymogom prawa, zostaje odrzucone i nie staje się przedmiotem merytorycznego badania. Potencjalni wykonawcy wskazywali także na ich wysokie koszty, oscylujące między 7 500 a 20 000 złotych. Respondenci wskazywali na sytuacje, w których mieli rację, lecz ze względu na wysokie koszty, krótki czas i skomplikowaną formę odwołania nie zdecydowali się na jego złożenie. Wprawdzie wygrana przed Krajową Izbą Odwoławczą pozwala na odzyskanie przez wykonawcę kosztów wpisu od odwołania, lecz nie zrekompensuje ona kosztów obsługi prawnej, dojazdu na rozprawę czy dostarczenia odwołania. Należy również pamiętać, że wygrana nie jest tożsama z wyborem oferty. Wykonawca może bowiem złożyć odwołanie, bo został wykluczony z przetargu. Nawet gdy Izba przyzna mu rację i nakaże zamawiającemu powtórzyć czynności badania ofert, to nie oznacza, że jego oferta zostanie wybrana. Zdarzały się już przypadki, w których zamawiający ponownie wykluczył wykonawcę z innej, niż pierwotna, przyczyny.

5. Zakończenie

Analiza wyników przeprowadzonych badań wskazuje, że głównymi barierami rynku zamówień publicznych dla badanych wnioskodawców z Opolszczyzny były: skomplikowany tryb składania ofert, w tym rozbudowana dokumenta-

cja, zbyt krótki czas oraz szczegółowe i nieadekwatne parametry zamówienia, procedura wyłaniania wykonawców, skoncentrowana nie tylko na ocenie samej oferty, lecz również potencjału oferenta, ciągły prymat ceny jako głównego kryterium wyboru oferentów, zbyt szeroki zakres kar umownych oraz skomplikowany i kosztowny tryb odwoławczy.

Zidentyfikowane bariery sprawiają, że polski rynek zamówień publicznych wciąż nie jest zbyt konkurencyjny. Świadczy o tym średnia liczba ofert składanych w postępowaniu o zamówienia publiczne, która w roku 2016 wyniosła 2,87. Ponadto w rozpatrywanym roku sytuacja, w której wykonawcy złożyli tylko jedną ofertę, zdarzała się dość często, tj. w 39% zamówień. Sytuacja ta miała miejsce przede wszystkim w przypadku zamówień na dostawy i usługi. Duże znaczenie rynku zamówień publicznych dla polskiej gospodarki sprawia, że niezbędne jest podjęcie działań zmierzających do poprawy jego konkurencyjności. Rekomendować należy przede wszystkim:

- 1) podjęcie działań edukacyjnych zmierzających do promowania idei wolnego rynku oraz jego otwierania na konkurencję;
- 2) ułatwienie wykonawcom dostępu do informacji o zamówieniach;
- 3) rozszerzenie obowiązku publikacji zamówień również o te niepriorytetowe, takie jak usługi: edukacyjne, gastronomiczne, hotelarskie czy rekreacyjne;
- 4) doprecyzowanie zawartości opisu przedmiotu zamówienia;
- 5) wydłużenie minimalnego okresu składania oferty i wyłączenie z niego dni świątecznych;
- 6) przeciwdziałanie znikom przetargowym, chociażby poprzez wydłużenie okresu przedawnienia w tego rodzaju sprawach;
- 7) doprecyzowanie przepisów dotyczących trybów udzielania zamówień i stworzenie kodeksu dobrych praktyk w tym zakresie.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1579).

Opracowania

Borowicz Andrzej, *Ekonomiczne instrumenty systemu zamówień publicznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2017/497, s. 88–100.

Borowiec Arkadiusz, *System kontroli zamówień publicznych w Polsce w świetle badań empirycznych*, Przegląd Organizacji 2015/10, s. 26–30.

Grzymała Zbigniew, *Prawo zamówień publicznych a ryzyko w inwestycjach infrastrukturalnych*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów 2015/146, s. 129–139.

- Krawczyk Grzegorz**, *Zamówienia publiczne na rynku kolejowego transportu towarowego w Polsce*, *Studia Ekonomiczne* 2015/209, s. 85–94.
- Makowski Grzegorz**, *Postępowania jednoofertowe jako wskaźnik ryzyka korupcji w zamówieniach publicznych*, *Zarządzanie Publiczne* 2017/4, s. 525–550.
- Mazurek Grzegorz**, *Zasada równego traktowania w prawie UE i jej implementacja do prawa krajowego*, LEX 2017, nr 297267.
- Niewłaściwe stosowanie wybranych klauzul umownych i dokumentów przez zamawiających w ochronie zdrowia*, Federacja Przedsiębiorców Polskich, Warszawa 2016.
- Puciato Daniel, Puciato Weronika**, *Prawno-administracyjne bariery rozwoju przedsiębiorstw z sektora MŚP z województwa opolskiego*, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu* 2016/2, s. 77–89.
- Skubiszak-Kalinowska Irena, Wiktorowska Ewa**, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.
- Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2016 r.*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2017.
- Starzyńska Wacława**, *Najkorzystniejsza oferta i wartość szacunkowa zamówienia publicznego a „rażąco niska cena” w systemie zamówień publicznych*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H Oeconomica* 2018/1, s. 181–190.
- Szydło Marek**, *Spółki komunalne jako podmioty prawa publicznego w znowelizowanym prawie zamówień publicznych*, *Samorząd Terytorialny* 2015/12, s. 62–71.

Daniel PUCIATO
Weronika PUCIATO

SELECTED PROBLEMS OF THE POLISH PUBLIC CONTRACT MARKETS FROM CONTRACTORS' PERSPECTIVES

(Summary)

The purpose of the article was to identify the most important barriers to the functioning of the Polish public procurement market for contractors. The main research method used in the work was a diagnostic survey, in which an in-depth, categorized, open-ended interview was used. The survey was conducted in the first quarter of 2017 among 34 entities from the Opolskie Voivodeship. The analysis of the results of the conducted research has shown that the main barriers to the public procurement market are: a complex procedure for submitting offers, procedure for selecting contractors, primacy of the price, as the main criterion for selection of bidders, too wide range of contractual penalties and a complicated and costly appeal procedure. In order to improve the competitiveness of the Polish public procurement market, it was recommended, among others, to undertake educational activities, facilitate access to information, extend the obligation to publish orders, extend the time of submitting the offer and counteract bid rigging.

Keywords: public procurement; barriers to development; contractors