
 <http://orcid.org/0000-0002-2390-6038>

***Daniel Puciato***

Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu  
e-mail: daniel.puciato(at)wsb.wroclaw.pl

 <http://orcid.org/0000-0003-2941-5317>

***Weronika Puciato***

Akademia Wychowania Fizycznego we Wrocławiu  
e-mail: weronika.puciato(at)awf.wroc.pl

## PROBLEMY WYSTĘPUJĄCE NA POLSKIM RYNKU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W OPINII ZAMAWIAJĄCYCH Z WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO\*

### Abstract

#### **Problems occurring on the polish public procurement market in the opinion of procurers from the Opolskie voivodeship**

The aim of the work is to identify the main problems appearing on the public procurement market from the perspective of procuring entities. In the survey conducted in the second half of 2017, 31 entities awarding public contracts from the Opolskie Voivodeship were included. The following problems were identified: excessive bureaucratic procedures, unstable legal system, too few employees, insufficient training and a high degree of complexity in the procurement process itself. As a consequence, the following activities were recommended: reducing administrative burdens and complicating procedures, normalizing the status of contracts completely excluded from the statutory regime, increasing the number and frequency of training, popularizing the use of experts and appraisers, and improving communication channels between procurers and state administration authorities.

**Keywords:** public procurement, procurers, Opolskie Voivodship

---

\* Artykuł powstał 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.

## Streszczenie

Celem pracy jest identyfikacja głównych problemów występujących na rynku zamówień publicznych z perspektywy zamawiających. W badaniu sondażowym przeprowadzonym w drugiej połowie 2017 roku uwzględniono trzydzieści jeden podmiotów udzielających zamówień publicznych z województwa opolskiego. Zidentyfikowano następujące problemy: przerost procedur biurokratycznych, niestabilny system prawa, zbyt mała liczba pracowników, niewystarczający zakres szkoleń oraz wysoki stopień złożoności samego procesu udzielania zamówień publicznych. W konsekwencji rekomendowano następujące działania: zmniejszenie obciążeń administracyjnych i skomplikowania procedur, unormowanie statusu zamówień całkowicie wyłączonych z reżimu ustawowego, zwiększenie liczby szkoleń, upowszechnienie korzystania z pomocy biegłych i rzeczoznawców oraz udrożnienie kanałów komunikacji między zamawiającymi a organami administracji państwowej.

**Słowa kluczowe:** zamówienia publiczne, zamawiający, województwo opolskie

## Wstęp

Rynek zamówień publicznych jest ważnym obszarem polskiej gospodarki narodowej, co wynika z trzech istotnych przesłanek [Guziński, 2014; Kardas, 2016]. Pierwszą z nich jest wielkość rynku, gdyż kwota udzielonych w 2016 roku zamówień stanowiła równowartość około 6% polskiego PKB. Druga wynika z funkcjonowania rynku zamówień publicznych na styku sektorów publicznego i prywatnego [Łapacz, 2015; Makowski, 2017]. Trzecia zaś wiąże się ze strategicznym znaczeniem części zamówień, związanych z wojskowością, bezpieczeństwem czy zamówieniami sektorowymi. W konsekwencji ważne jest, aby rynek ten z jednej strony był pod szczególnym nadzorem publicznym [Kępa, 2014; Szydło, 2015; Godlewska, 2017], z drugiej zaś należy dążyć do ciągłej poprawy jego konkurencyjności i efektywności społeczno-ekonomicznej [Borowiec, 2015; Grzymała, 2015; Krawczyk, 2015; Kowalewska, 2016; Starzyńska, 2016; Szymańska, Szymański, 2017]. We wcześniejszych opracowaniach wskazano niektóre obszary zawodności oraz bariery występujące na rynku zamówień publicznych [Miller i in., 2016; Puciato, Puciato, 2016; Szymański, Politowska-Iwaszko, 2017]. Przyjmowano jednak dotąd niemal wyłącznie optykę wykonawców, rzadko natomiast rozpatrywano punkt widzenia zamawiających [Grzyl, 2014].

Zniwelowanie tej luki badawczej jest jednym z głównych zadań artykułu, którego celem poznawczym jest identyfikacja głównych problemów występujących na rynku zamówień publicznych z perspektywy zamawiających. Artykuł ma również cel praktyczny, jakim jest zarysowanie potencjalnych kierunków usprawnienia rynku zamówień publicznych w Polsce. Zakres przedmiotowy badań stanowią zamówienia publiczne, podmiotowy – pracownicy zajmujący się zamówieniami publicznymi po stronie zamawiających, przestrzenny – obszar województwa opolskiego, a zakres czasowy – rok 2017. W pracy wykorzystano dwie główne metody badawcze: analizę dokumentów oraz sondaż diagnostyczny. W ramach pierwszej z metod badawczych przeprowadzono analizę aktów prawnych, literatury

przedmiotu, raportów analitycznych oraz danych statystycznych dotyczących polskiego rynku zamówień publicznych. Główną metodą badawczą zastosowaną w pracy był sondaż diagnostyczny – technika wywiadu pogłębionego (osobistego), skategoryzowanego, o charakterze jawnym. Podczas wywiadu ankieter odczytywał respondentowi pytania zawarte w kwestionariuszu wywiadu i zapisywał odpowiedzi. Wykorzystanie tej metody badawczej pozwoliło na połączenie atrybutów techniki ankietowej, związanych ze stałym, uporządkowanym zbiorem pytań, oraz rozmowy, dzięki której miał miejsce bezpośredni kontakt ankietera z respondentem. Narzędziem badawczym był kwestionariusz skonstruowany przez autorów pracy, składający się z siedmiu pytań otwartych dotyczących głównych problemów zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych oraz z metryczki. Przed przystąpieniem do badań zasadniczych, kwestionariusz poddano badaniom pilotażowym i poprawiono w nim wszystkie dostrzeżone błędy. Dobór próby do badań miał charakter celowy – w sondażu uwzględniono pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi z trzydziestu jeden podmiotów z województwa opolskiego. W każdym z podmiotów badano zatem jednego pracownika, który był odpowiedzialny za realizację zamówień publicznych. Wśród badanych zamawiających były jednostki samorządu terytorialnego, jednostki i zakłady budżetowe, samorządowe osoby prawne, samorządowe instytucje kultury oraz uczelnia publiczna. 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. Badania przeprowadzono w drugiej połowie 2017 roku.

## Prawne aspekty zamówień publicznych — stan na 2017 rok

Zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w czasie realizacji badań (zob. ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2019, poz. 1843 tekst jedn. ze zm., dalej: ustawa, p.z.p.) pod pojęciem zamówień publicznych należy rozumieć umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Do stosowania ustawy zobowiązane są między innymi następujące podmioty:

- jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych;
- inne niż określone w pkt 1 państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;
- inne niż określone w pkt 1 osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających 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 zaś rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która ubiega się o udzielenie zamówienia publicznego, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego. Ponieważ złożenie oferty i zawarcie umowy wymagają zdolności do czynności prawnych, osoba fizyczna startująca w przetargu musi mieć ukończone 18 lat i nie być ubezwłasnowolniona (nawet częściowo).

Celem wszczęcia i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest uzyskanie przez zamawiającego najkorzystniejszej oferty na roboty budowlane, usługi lub dostawy. Zgodnie z art. 239 ust. 2 p.z.p. kryteriami oceny ofert jest najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub najniższa cena lub koszt. Najkorzystniejsza oferta może zostać wybrana na podstawie: ceny lub kosztu albo kryteriów jakościowych oraz ceny lub kosztu. Kryteriami jakościowymi mogą być: jakość, aspekty społeczne, środowiskowe i innowacyjne, organizacja, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób realizujących zamówienie, usługi posprzedażowe, pomoc techniczna oraz warunki dostawy. Ofertę najkorzystniejszą wybiera się wyłącznie na podstawie kryteriów jakościowych, jeżeli opierając się na powszechnie obowiązujące przepisach lub decyzjach właściwych organów ustala się, że cena lub koszt są stałe [Skubiszak-Kalinowska, Wiktorowska, 2018].

Jednocześnie ustawodawca w art. 246 ust. 1 p.z.p. zastrzega, że kryterium ceny – jako jedyne kryterium lub jako kryterium o wadze przekraczającej 60% – może być stosowane tylko przez zamawiających, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2, oraz ich związki, jeżeli zamawiający ci określą w opisie przedmiotu zamówienia standardy jakościowe odnoszące się do wszystkich istotnych cech przedmiotu zamówienia oraz wykażą w załączniku do protokołu, w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty cyklu życia.

## Polski rynek zamówień publicznych w roku 2017

Ze *Sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2017 roku* [2018] wynika, że w rozpatrywanym roku wartość zamówień udzielanych na podstawie przepisów ustawy wyniosła 163,2 mld zł, a na podstawie wyłączeń obowiązku jej stosowania około 71,4 mld zł. Przybliżona wartość polskiego rynku zamówień publicznych w roku 2017 wyniosła zatem około 234,62 mld zł, co stanowiło 8,23% polskiego produktu krajowego brutto. Liczba zamawiających wyniosła 33 690, z czego 12 537 zamawiających udzielało zamówień na podstawie procedur określonych w ustawie, a 21 153 tylko

na podstawie wyłączeń ustawowych. Największą grupę zamawiających stanowiły instytucje samorządowe: administracja samorządowa – 31,74% zamawiających oraz jednostki organizacyjne administracji samorządowej – 20,44%. W analizowanym roku największa liczba udzielonych zamówień dotyczyła robót budowlanych – 44%. Zamówienia na dostawy to 31%, a usługi – 25% ogólnej liczby zamówień. Roboty budowlane najczęściej zamawiały podmioty administracji samorządowej – około 47% ogółu zamówień udzielonych przez tę grupę zamawiających, dostawy najczęściej zamawiały podmioty prawa publicznego – 66% zamówień udzielonych przez tę grupę zamawiających, a w przypadku zamówień na usługi najczęstszym ich odbiorcą (51% ogółu) była centralna administracja rządowa. W 2017 roku udzielono 2462 zamówienia sektorowe (gospodarka wodna, energetyka, transport i usługi pocztowe) o łącznej wartości 33,668 mld zł. Największą kwotę zamówień wydatkowano w sektorze usług kolejowych – 3,197 mld zł. Przedsiębiorstwa działające w sektorze produkcji, transportu oraz dystrybucji gazu i energii cieplnej wydatkowały ponad 5,576 mld zł, a w sektorze poszukiwania i wydobycia węgla i innych paliw stałych – 5,319 mld zł. Kolejnymi pod względem wartości udzielonych zamówień były sektory: elektroenergetyczny – 3,947 mld zł; miejskiego transportu kolejowego, tramwajowego, trolejbusowego lub autobusowego – 2,239 mld zł; sektor wodny – 1,282 mld zł oraz sektor usług pocztowych – 0,484 mld zł. Pozostała kwota 1,625 mld zł dotyczyła zamówień w sektorach: wydobycia gazu i ropy naftowej, a także działalności dotyczącej portów wodnych i lotniczych. Usługi stanowiły 47% liczby i 31% wartości zamówień, dostawy odpowiednio 39% i 32%, a roboty budowlane 14% i 37%. W trybie przetargu nieograniczonego udzielono około 88% wszystkich zamówień, zamówienia z wolnej ręki – 9%, przetargu ograniczonego i negocjacji z ogłoszeniem – po 1%. Pozostały 1% stanowiły dialog konkurencyjny, negocjacje bez ogłoszenia oraz partnerstwo innowacyjne. Średni czas trwania postępowania w zależności od rodzaju i trybu udzielania zamówienia przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1.

Średni czas trwania postępowania w zależności od rodzaju i trybu w roku 2017

Tryb zamówienia	Średnia liczba dni			
	Roboty budowlane	Dostawy	Usługi	Średnia
Przetarg nieograniczony	43	36	36	<b>38</b>
Przetarg ograniczony	69	35	39	<b>51</b>
Negocjacje z ogłoszeniem	96	57	59	<b>67</b>
Dialog konkurencyjny	203	b.d.	157	<b>167</b>
Licytacja elektroniczna	45	34	32	<b>37</b>
Partnerstwo innowacyjne	105	–	–	<b>105</b>
Licytacja elektroniczna	45	34	32	<b>37</b>
<b>Średnia</b>	<b>43</b>	<b>36</b>	<b>36</b>	<b>38</b>

Źródło: Sprawozdanie Prezesa..., 2018.

W roku 2017 cenę jako jedyne kryterium oceny ofert zastosowano tylko w 10% postępowań, a w latach wcześniejszych odsetek ten kształtował się na poziomie powyżej 90%. Średnia liczba ofert składanych w postępowaniach o wartości poniżej progów UE wyniosła 2,38 i była zróżnicowana w zależności od zastosowanego trybu. Największa – 8,62 – dotyczyła licytacji elektronicznej, 2,90 – zapytania o cenę, 2,74 – przetargu ograniczonego, 2,40 – przetargu nieograniczonego, 2,04 – negocjacji z ogłoszeniem, 1,67 – dialogu konkurencyjnego, a 1,56 – negocjacji bez ogłoszenia. W 43% wszystkich przypadków zgłoszono jedną ofertę, 24% – dwie, 14% – trzy, 8% – cztery, a w 10% – pięć lub więcej. W 2017 roku wykonawcom zagranicznym udzielono 669 zamówień, z czego około 76% stanowiły dostawy. Wartość tych zamówień to kwota 8,4 mld zł, z czego około 47% dotyczyło dostaw. Najwięcej zamówień przypadło w udziale przedsiębiorcom z: Wielkiej Brytanii (17%), Niemiec (17%), Irlandii (12%), Szwajcarii (8%), Czech i Francji (po 7%) oraz Belgii i Włoch (po 5%). W roku 2017 wniesiono 2749 odwołań, z czego 31% zostało oddalonych, 21% – umorzonych z powodu cofnięcia postępowania, 18% – uwzględnionych, 17% – umorzonych z powodu uwzględnienia zarzutów odwołania przez zamawiającego, 8% – zwróconych z powodu braku wpisu lub nieuzupełnienia braków formalnych, a 5% – odrzuconych. Średni czas oczekiwania na wydanie orzeczenia w sprawie wniesionego odwołania wyniósł piętnaście dni.

## Główne problemy występujące na polskim rynku zamówień publicznych w 2017 roku w świetle badań sondażowych

Badani zamawiający z województwa opolskiego wskazali na kilka głównych problemów występujących na polskim rynku zamówień publicznych, które negatywnie oddziałują na jego funkcjonowanie, w tym konkurencyjność. Respondenci najczęściej wskazywali na zbyt rozbudowane procedury biurokratyczne, które wiążą się z realizacją zamówień publicznych. Biurokracja oraz dość częste zmiany przepisów prawa znacznie utrudniają i wydłużają pracę udzielających zamówienia. Badani wskazywali również na deficyt wykwalifikowanej kadry oraz innych zasobów w stosunku do liczby prowadzonych postępowań. Złożoność oraz niestabilność otoczenia prawnego sprawiają, że szczególnie dotkliwe braki personalne dotyczą prawników specjalizujących się w prawie zamówień publicznych. Kilku badanych wskazało również na problemy natury instytucjonalnej związane z niedostosowaniem struktur organizacyjnych podmiotów udzielających zamówień do ich specyfiki. Szczególnie podkreślano brak odrębnych komórek organizacyjnych właściwych do spraw zamówień publicznych oraz nieodkreślony system powiązań między poszczególnymi jednostkami dotyczący głównie przepływu informacji, stosunków podległości oraz uprawnień decyzyjnych. W kontekście zidentyfikowanych problemów za bardzo poważny mankament wskazywany przez respondentów należy uznać również brak lub zbyt małą liczbę szkoleń z zamówień publicznych.

Obok kwestii ogólnych, dotyczących otoczenia prawnoadministracyjnego oraz sprawności organizacyjnej, respondenci wskazywali również na kilka problemów szczegółowych związanych z samym procesem udzielania zamówień publicznych. Pierwszym z nich jest obowiązek opracowywania planów zamówień przewidzianych do przeprowadzenia w danym roku finansowym oraz zamieszczenia ich na stronie internetowej. Musi to nastąpić nie później niż trzydzieści dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego przez uprawniony organ. Plan postępowania o udzielenie zamówień zawiera informacje dotyczące: przedmiotu zamówienia, rodzaju zamówienia według podziału na zamówienia na roboty budowlane, dostawy lub usługi, przewidywanego trybu lub innej procedury udzielenia zamówienia, orientacyjnej wartości zamówienia oraz przewidywanego terminu wszczęcia postępowania w ujęciu kwartalnym lub miesięcznym. Wysoki stopień szczegółowości planu stanowi dla badanych duży problem, ze względu na występowanie takich zjawisk, jak: zmiany w otoczeniu prawnym, fluktuacje koniunkturalne wzrostu gospodarczego, cykle polityczne (wyborcze) czy pojawiające się szanse w otoczeniu związane chociażby z możliwością skorzystania z zewnętrznego sfinansowania niektórych przedsięwzięć.

Zamawiający, uwzględnieni w sondażu, wskazywali również na problematyczność niektórych czynności związanych z samym udzielaniem zamówień publicznych, obejmujących głównie: szacowanie wartości zamówienia oraz opracowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia i wzoru umowy. To na nich ciąży bowiem obowiązek przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz w zgodzie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości.

Szczególnie kłopotliwe dla badanych zamawiających jest szacowanie wartości zamówienia. Jest to czynność o tyle ważna, że z jednej strony pozwala zaplanować adekwatne środki w budżecie na dany cel, z drugiej zaś umożliwia sprawne przeprowadzenie przetargu. Badani twierdzili, że szacowanie wartości zamówienia jest szczególnie trudne do zrealizowania przed rozpoczęciem procedur innych niż przetarg nieograniczony czy ograniczony. Uczestnicząc w negocjacjach z wykonawcą bez prawidłowego przygotowania szacunkowej wartości zamówienia, można narazić się na wydatkowanie środków niewspółmiernych do wielkości i stopnia złożoności zamówienia. Zbyt rzadko, zdaniem badanych, korzysta się również z usług ekspertów zewnętrznych, biegłych w problematyce wyceny przedmiotu zamówienia. Spowodowane jest to głównie niezaplanowaniem w budżecie środków na ten cel z uwagi na źle pojmowaną oszczędność. Prowadzi to jednak niekiedy do niegospodarności, gdyż strony uczestniczące w negocjacjach nie mają wiedzy na temat wartości zamówienia. W konsekwencji składane oferty odbiegają od wartości szacunkowej wykonanej przez zamawiającego, a zamawiający nie otrzymuje dokładnie tego, co zaplanował uzyskać na drodze zamówienia publicznego. Niewłaściwe oszacowanie zamówienia może również wiązać się z koniecznością unieważnienia postępowania. Z taką sytuacją spotkały się dwa badane podmioty. Na etapie składania ofert, zgodnie z prawem, oferenci nie mieli wiedzy, ile na dane zamówienia przeznaczyli zamawiający. Kwota, jaką zamawiający

byli w stanie zapłacić, została podana na chwilę przed otwarciem pierwszej oferty. Okazało się, że najkorzystniejsza oferta i tak znacznie przewyższała zaplanowaną kwotę. W takiej sytuacji jeden z opisywanych podmiotów po unieważnieniu przetargu zdecydował się na ogłoszenie kolejnego, drugi zaś wprowadził zmiany w budżecie. Część badanych podmiotów twierdziła, że szacowanie wartości zamówienia stanowi szczególnie duży problem w przypadku współfinansowania projektów ze środków pomocowych Unii Europejskiej. W przypadku tego rodzaju finansowania określone są bowiem ścisłe ramy czasowe na udzielenie i realizację zamówienia. Przy unieważnieniu i ponownym ogłoszeniu przetargu niezbędne jest często uzyskanie zgody finansującego.

Problematyczny dla respondentów jest także dokładny opis przedmiotu zamówienia. Przedmiot w wersji opisanej jest bowiem podawany w ogłoszeniu i jest na niego zawierana umowa. Od dokładności opisu zamówienia zależy kalkulacja cen oraz ostateczny kształt oferty składanej przez wykonawców. Jeden z badanych opisał sytuację, w której zamawiający planował remont swojej siedziby i wiedział, że jego koszt wyniesie więcej niż równowartość 30 tys. euro. Musiał więc zorganizować przetarg, a opisując przedmiot zamówienia, precyzyjnie podać zadania przyszłego wykonawcy. Zaplanował wymianę dwudziestu sztuk dwuszybowych okien na plastikowe, lecz później okazało się, że tych okien będzie jednak potrzebował dwadzieścia dwa. Po wyłonieniu wykonawcy zamawiający nie mógł już zmienić przedmiotu umowy, na przykład przez dodanie nowego elementu, i w konsekwencji musiał na te dwie sztuki ogłosić nowy przetarg. Wiązało się to z koniecznością poświęcenia dodatkowego czasu i poniesienia kosztów.

Respondenci jako problem wskazywali również kwestie związane z opracowywaniem wzoru umowy, który stanowi załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Szczególnie kłopotliwe dla badanych jest to, że nie można go modyfikować po wyłonieniu wykonawcy, na przykład na etapie zawierania umowy. Zakaz dokonywania istotnych zmian umowy, wiążący się z określonym trybem unieważniania takich zmian, powoduje, że czynności związane z planowaniem przedsięwzięcia objętego procedurą zamówień publicznych są dla zamawiających bardzo trudne. Problemem podnoszonym przez badanych była również konieczność wydłużania czasu składania ofert spowodowana kierowaniem przez potencjalnych wykonawców zapytań do zamawiających. Sytuacja taka ma miejsce zwykle wówczas, gdy w specyfikacji istotnych warunków zamówienia coś jest niejasne dla oferentów.

Udzielający zamówień, którzy piastowali w swoich jednostkach funkcje kierownicze, podnosili problem szerokiego zakresu ponoszonej przez nich odpowiedzialności. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada bowiem kierownik zamawiającego. Może on wprawdzie powierzyć pisemnie wykonywanie zastrzeżonych dla niego czynności pracownikom zamawiającego. Nie zwalnia go to jednak z odpowiedzialności za prawidłowe przeprowadzenie przetargu, a jego przeprowadzenie niezgodnie z prawem zamówień publicznych może rodzić o odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W zależności od wagi naruszenia karą w takich sytuacjach mogą być: upomnienie, nagana, kara



pieniężna, a także zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Szczególnie dotkliwa jest ta ostatnia kara, która w przypadku jej orzeczenia jest równoznaczna z utratą pracy.

Ważnym problemem dla badanych jest również dominacja przetargu nieograniczonego i ograniczonego jako trybu udzielania zamówienia. Dotyczy to, zdaniem respondentów, także sytuacji, w której teoretycznie można byłoby zastosować inne prawnie dopuszczalne tryby, to jest negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny, negocjacje bez ogłoszenia, zamówienie z wolnej ręki, zapytanie o cenę, partnerstwo innowacyjne czy licytację elektroniczną. Niektórzy zamawiający bez względu na możliwości prawne stosują jednak wyłącznie przetarg, tłumacząc to własnym bezpieczeństwem. Jest to postępowanie najbardziej czasochłonne i kosztowne.

Tabela 2.

Główne problemy występujące na rynku zamówień publicznych  
z perspektywy zamawiających

Obszar problemowy	Problemy szczegółowe
Otoczenie prawno-administracyjne	1. Rozbudowane procedury 2. Częste zmiany przepisów prawa zamówień publicznych
Sprawność organizacyjna	1. Niedostosowane struktury organizacyjne 2. Niewystarczająca ilość i jakość zasobów ludzkich 3. Ograniczona możliwość rozwoju pracowników
Proces udzielania zamówień publicznych	1. Trudności w opracowaniu dokumentacji (plany zamówień, specyfikacje, wzory umów) 2. Dominująca rola przetargów 3. Zbyt duża odpowiedzialność kierowników

Źródło: opracowanie własne.

## Zakończenie

Badani zamawiający z województwa opolskiego jako główne obszary problemowe wskazywali zarówno kwestie systemowe i organizacyjne, jak i niektóre etapy procesu udzielania zamówień publicznych. W pierwszej grupie znalazły się takie problemy, jak: rozbudowane procedury biurowe, niestabilny system prawa, deficyt wykwalifikowanych pracowników, niewystarczająca liczba szkoleń oraz niedostosowane do specyfiki zamówień publicznych struktury organizacyjne. W samym procesie udzielania zamówień publicznych najbardziej problematyczne okazały się zaś: opracowywanie planów zamówień, specyfikacji istotnych warunków zamówienia i wzorów umów, dominacja przetargów spośród wszystkich prawnie dopuszczalnych trybów udzielania zamówienia, a także rozległy zakres odpowiedzialności kierowników jednostek.

Zidentyfikowane w badaniach obszary problemowe występujące na rynku zamówień publicznych mogą, zdaniem autorów, być zniwelowane za pomocą następujących działań:

- zmniejszenie obciążeń administracyjnych i uproszczenie procedur związanych z udzielaniem zamówień publicznych;
- unormowanie statusu zamówień całkowicie wyłączonych z reżimu ustawowego, głównie drobnych, wraz z podstawowymi zasadami ich udzielania;
- zwiększenie liczby i częstości szkoleń dla pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi;
- upowszechnienie korzystania z pomocy biegłych i rzeczoznawców szacujących wartość zamówienia;
- udrożnienie kanałów komunikacji między zamawiającymi a organami administracji państwowej, na przykład UOKiK.

## Bibliografia

- Borowiec A. (2015), *System kontroli zamówień publicznych w Polsce w świetle badań empirycznych*, „Przegląd Organizacji”, 10.
- Godlewska M. (2017), *Regulacje systemu zamówień publicznych a wspieranie mikro, małych i średnich przedsiębiorców przez administrację samorządową*, „Samorząd Terytorialny”, 12.
- Grzyl B. (2014), *Nieprawidłowości w umowach na roboty budowlane w obszarze zamówień publicznych*, „Inżynieria i Budownictwo”, 5.
- Grzymała Z. (2015), *Prawo zamówień publicznych a ryzyko w inwestycjach infrastrukturalnych*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, 146.
- Guziński M. (2014), *Zamówienia publiczne jako instrument gospodarki rynkowej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 372.
- Kardas M. (2016), *Zamówienia publiczne jako instrument polityki innowacyjnej*, „Zarządzanie Publiczne”, 35 (1).
- Kępa M. (2014), *Kształtowanie się instytucji zamówień publicznych w Polsce: centralne planowanie versus konkurencyjne rynki*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 352.
- Krawczyk G. (2015), *Zamówienia publiczne na rynku kolejowego transportu towarowego w Polsce*, „Studia Ekonomiczne”, 209.
- Kowalewska B. (2016), *Wykorzystanie narzędzi informatycznych w podnoszeniu skuteczności zamówień publicznych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 273.
- Łapacz D. (2015), *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej – analiza porównawcza procedur w wybranych państwach członkowskich*, „International Business and Global Economy”, 34.
- Makowski G. (2017), *Postępowania jednoofertowe jako wskaźnik ryzyka korupcji w zamówieniach publicznych*, „Zarządzanie Publiczne”, 40 (4).
- Miller P., Krysiński M., Śmierciak M. (2016), *Identyfikacja ryzyka w procesie składania oferty związanej z realizacją zamówienia publicznego – studium przypadku*, „Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego”, 23.

- Puciato D., Puciato W. (2016), *Prawno-administracyjne bariery rozwoju przedsiębiorstw z sektora MŚP z województwa opolskiego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu”, 2.
- Skubiszak-Kalinowska I., Wiktorowska E. (2018), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el.
- Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2017 r.* (2018), Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa.
- Starzyńska W. (2016), *Konkurencyjność zamówień publicznych w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, Sectio H”, 4.
- Szydło M. (2015), *Spółki komunalne jako podmioty prawa publicznego w znowelizowanym prawie zamówień publicznych*, „Samorząd Terytorialny”, 12.
- Szymańska A., Szymański J. (2017), *Efektywność i konkurencyjność zamówień publicznych na ubezpieczenia realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, 7.
- Szymański J., Politowska-Iwaszko M. (2017), *Zamówienia na roboty budowlane realizowane przez podmioty publiczne: ukryte koszty społeczne*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa”, nr 11.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2017, poz. 1579 tekst jedn. ze zm.