

# Lista barier w sektorze infrastruktury



# Lista barier w sektorze infrastruktury

DIAGNOZA PROBLEMÓW I BARIER W SEKTORZE INFRASTRUKTURY  
NA PODSTAWIE WYNIKÓW BADANIA ANKIETOWEGO

**Konfederacja Lewiatan** realizuje projekt „**Wzmocnienie potencjału Związku Pracodawców Branży Infrastruktury**” (UDA-POKL.05.05.02-00-155/11-00) w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Ankieta, której wyniki są prezentowane w niniejszej publikacji, była prowadzona w okresie od 01.05.2012 do 30.10.2012 roku. Realizacja badania i przygotowanie raportu były częścią jednego z zadań merytorycznych projektu.

Formularz badania był dostępny na stronie internetowej Związku Pracodawców Branży Infrastruktury pod adresem [www.zpbi.pl](http://www.zpbi.pl) oraz przekazywany przedsiębiorcom w formie papierowej podczas spotkań konsultacyjnych realizowanych w ramach projektu. Ankieta była również dystrybuowana drogą mailową i wysyłana do przedsiębiorców związanych z branżą infrastruktury oraz przedstawicieli administracji publicznej.

Łącznie w badaniu wzięło udział 104 respondentów. Wszystkim respondentom dziękujemy za poświęcony czas i pomoc w realizacji opracowania.

Uwagi do danych zawartych w raporcie prosimy kierować pod adresem: [akossowska@pkppl Lewiatan.pl](mailto:akossowska@pkppl Lewiatan.pl). Dane zostaną sprawdzone, a ewentualne poprawki zostaną wprowadzone do wersji elektronicznej publikacji.

Copyright © Konfederacja Lewiatan

Wersję elektroniczną publikacji można pobrać ze strony [www.zpbi.pl](http://www.zpbi.pl).

Publikacja przygotowana w ramach projektu „Wzmocnienie potencjału Związku Pracodawców Branży Infrastruktury” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

## Informacja o autorach raportu:

**Grzegorz Lang**, ekspert Konfederacji Lewiatan, sekretarz Rady Infrastruktury (przygotowanie badania ankietowego, opracowanie merytoryczne publikacji, tekst raportu)

**Aleksandra Kossowska**, koordynatorka projektu (korekta, skład, produkcja)

**Paweł Kaczmarczyk**, Public Relations (korekta, redakcja)

Marzec 2013 r.

**Infrastruktura w Polsce**, przede wszystkim drogowa, przeżywa w ostatnich latach gwałtowny rozwój. Dzięki napływowi środków finansowych z pomocy Unii Europejskiej, podjęto się realizacji ambitnego programu budowy dróg i autostrad. Na równie szeroką skalę prowadzone są mniejsze inwestycje, głównie na poziomie lokalnym.

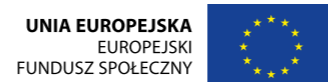
Wszystkie znaczące inwestycje prowadzone są w formie zamówienia publicznego. Większość umów jest zawierana z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (PZP). Stąd wiele problemów występujących w procesie inwestycyjnym powtarza się. Można powiedzieć, że są one często podobne, bez względu na przedmiot i wielkość zamówienia (inwestycji). Oczywiście poszczególne problemy mogą odgrywać większą lub mniejszą rolę w procesie udzielania i realizacji zamówień publicznych. Mogą być mniej lub bardziej uciążliwe.

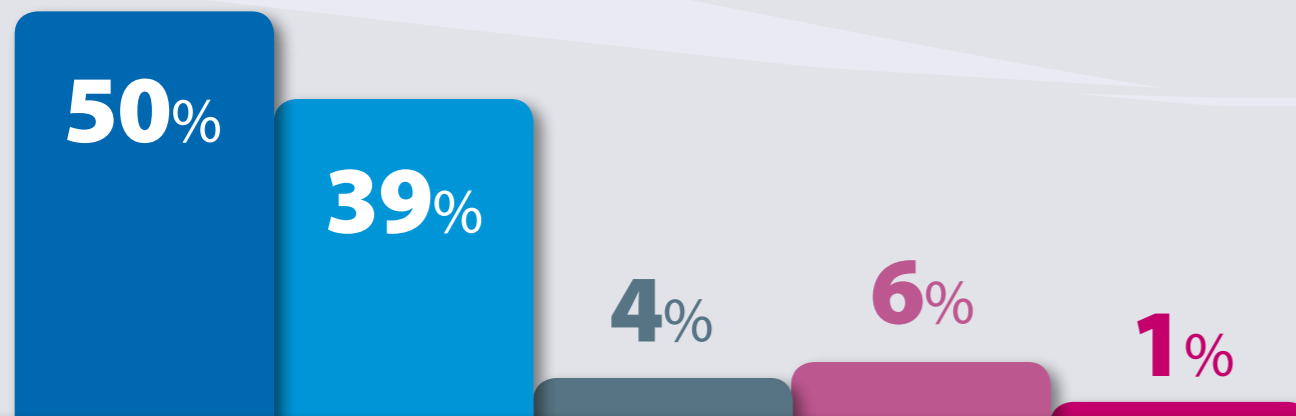
Realizując projekt „Wzmocnienie potencjału Związku Pracodawców Branży Infrastruktury”, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Konfederacja Lewiatan przeprowadziła ankietę na temat głównych problemów branży infrastruktury. Celem ankiety było zbadanie, jak postrzegany jest przez przedsiębiorców system zamówień publicznych i jego funkcjonowanie. Należy podkreślić, że prezentacja opinii respondentów nie ma na celu piętnowania zamawiających, ale służy wyłącznie wskazaniu tych obszarów, w których konieczna jest zmiana praktyki zamówień publicznych, albo nawet zmiana przepisów prawa. Przegląd odpowiedzi ukazuje zarówno generalną ocenę systemu zamówień publicznych, jak i pozwala wskazać te instytucje prawne i praktyki, które najpilniej wymagają poprawy.

Niniejsza ankieta nie ma na celu identyfikacji szczegółowych rozwiązań prawnych, ekonomicznych i organizacyjnych. Takie uniwersalne rozwiązania zresztą nie istnieją. Każdy rodzaj inwestycji, ich rozmiar, a nawet sposób wykonywania zadań publicznych, wymaga indywidualnego podejścia. Przedstawione poglądy respondentów mają więc charakter ogólny.

Niniejsze podsumowanie nie tylko przedstawia wyniki ankiety, ale stanowi także próbę sformułowania wniosków dotyczących systemu zamówień publicznych. Jednym z celów ankiety było zbadanie, czy zarzuty pod adresem obecnego systemu zamówień publicznych - najdonioślej wyrażane w środkach masowego przekazu i na spotkaniach branżowych - faktycznie są podzielane przez przytłaczającą większość uczestników rynku, czy też przez część najgłośniejszą. Jest bowiem sprawą oczywistą, i zarazem zrozumiałą naturą ludzi, że głośno wyrażane jest głównie niezadowolenie.

W komentarzach do wyników ankiety wykorzystano także doświadczenia zdobyte podczas spotkań konsultacyjnych i konferencji zorganizowanych w ramach projektu.





Czy Pani/Pana zdaniem inwestycje realizowane przez podmioty publiczne są dobrze planowane pod względem zakresu prac, podziału zadań i ryzyka, harmonogramu prac i budżetu?

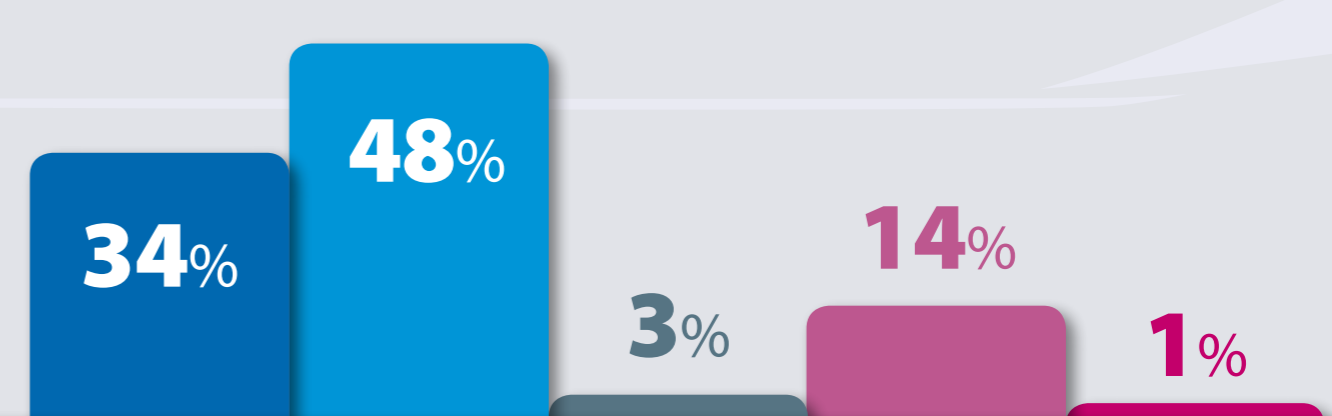
zdecydowanie nie

raczej nie

nie mam zdania

raczej tak

zdecydowanie tak



Czy Pani/Pana zdaniem opis przedmiotu zamówienia jest prawidłowy i zgodny z „zasadami sztuki” (spójność z budżetem, przygotowanie wstępne, np. geodezyjne, znajomość aktualnych osiągnięć technicznych)?

zdecydowanie nie

raczej nie

nie mam zdania

raczej tak

zdecydowanie tak

**1 Właściwe zaplanowanie zakresu prac przez podmiot publiczny determinuje możliwości terminowego i niewadliwego wykonania zamówienia.** Nieprawidłowo określone prace nieuchronnie powodują perturbacje. Perturbacje i konflikty są tym większe i ostrzejsze, im bardziej niezrównoważony jest podział zadań i ryzyka w projekcie. Niemal zawsze konflikty między uczestnikami procesu budowlanego skutkują niedotrzymaniem harmonogramu prac.

Wszystkie te zawirowania mają skutki finansowe, dlatego w pytaniu pojawił się także budżet przedsięwzięcia.

Pytanie nie dotyczy bezpośrednio postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jest jednak oczywiste, że podniesione kwestie są najczęściej przesądzone na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W najczęściej stosowanym w Polsce trybie przetargu nieograniczonego, możliwości elastycznego re-

agowania na nowe warunki w procesie inwestycyjnym są w praktyce bardzo ograniczone, a w ocenie wielu zamawiających takich możliwości w ogóle nie ma. W trybie przetargu nieograniczonego, niemal wszelkie aspekty zamówienia muszą być ustalone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia publicznego. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz w procesie wykonywania zamówienia właściwe planowanie i realizowanie czterech wymienionych aspektów przedsięwzięcia jest warunkiem koniecznym jego powodzenia.

Znaczna większość respondentów na pytanie, czy inwestycje publiczne są dobrze planowane, odpowiedziała negatywnie, przy czym aż połowa badanych oceniła planowanie inwestycji zdecydowanie źle. W sumie planowanie inwestycji przez podmioty publiczne pozytywnie oceniło jedynie 7% ankietowanych. Co znamienne, jedynie 4% uczestników ankiety nie miało opinii na zadany temat. ■

**2 Podstawową decyzją zamawiającego jest określenie przedmiotu zamówienia.** Przedmiot zamówienia powinien być realistycznie powiązany z innymi aspektami inwestycji. Oczywiście zamierzenie inwestora nie może być oderwane od realiów finansowych. Stąd kluczowe znaczenie ma przyjęcie realistycznego programu realizacji inwestycji. Obowiązkiem inwestora jest zaplanowanie inwestycji w sposób kompleksowy, tj. uwzględniający realizację każdego elementu zamierzenia. Inwestor realizujący inwestycję z zastosowaniem procedur zamówień publicznych, powinien liczyć się z ograniczeniami.

Zgodnie z art. 141 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych, przedmiotem umowy może być wyłącznie świadczenie określone w ofercie, zaś oferta musi odpowiadać specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Opis przedmiotu zamówienia, w najczęściej stosowanym trybie przetargu nieograniczonego, powinien być szczególnie staranny. Nie jest bowiem możliwe konsultowanie czy negocjowanie jego treści. Dlatego zamawiający, decydujący się na udzielanie zamówień w trybie przetargu nieograniczonego, powinni dokonywać opisów przedmiotu zamówienia w sposób kompletny. Odpowiedzialność za poprawność opisu spoczywa bowiem na nich. Oczywiście w dziedzinie dużych przedsięwzięć budowlanych, kompletny i niepodważalny opis przedmiotu zamówienia nie jest możliwy. Stąd konieczne jest uwzględnienie możliwych zmian w procesie inwestycyjnym. Opis przedmiotu zamówienia powinien być zatem dostosowany do konkretnej inwestycji i sposobu jej realizacji.

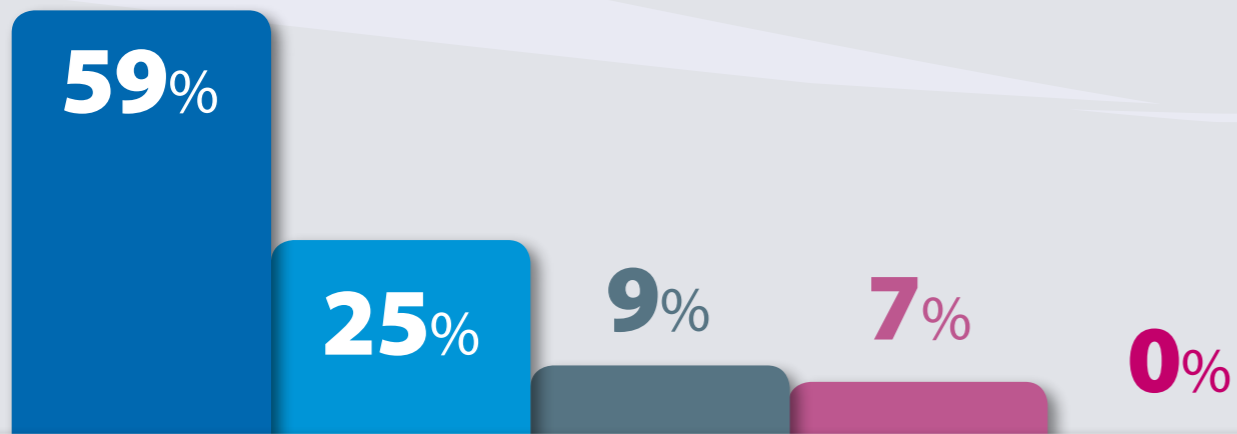
Pojęcie „zasad sztuki”, o które pytaliśmy respondentów w drugim pytaniu ankiety, nie jest oczywiście definiowane. W poszczególnych dziedzinach gospodarki i poszczególnych zawodach uznane są pewne wzorcowe i uznane sposoby działania oraz kanon wiedzy. Respondenci mieli ocenić prawidłowość opisu przedmiotu zamówienia z punktu widzenia „zasad sztuki”, które są uznane w branży infrastruktury.

Nie ma oczywiście pewności jakie zasady i kanony reprezentują poszczególni respondenci. Niewątpliwie jednak ich odpowiedzi, jako praktyków tego rynku, pozwalają na generalną ocenę postępowania zamawiających.

Jeżeli zamawiający decyduje się odrębnie udzielać zamówień na poszczególne etapy procesu inwestycyjnego, to powinien każdy etap odpowiednio przygotować. Dlatego w pytaniu podano przykładowo elementy przygotowania inwestycji, do których powinien być dostosowany przedmiot zamówienia. Zasady sztuki budowlanej wymagają zastosowania różnych technik, w zależności od rodzaju gruntu. Jeżeli więc zamawiający powierza prace przygotowawcze wykonawcy robót budowlanych, to winien przyjąć odpowiednio elastyczne rozwiązania w opisie przedmiotu zamówienia i umowie o zamówienie publiczne, aby umożliwić przeprowadzenie robót zgodnie z zasadami sztuki budowlanej. Konieczne jest też dostosowanie warunków finansowych tak zorganizowanej inwestycji. Niedostosowanie opisu przedmiotu zamówienia do sposobu organizacji inwestycji, lub nadmiernie sztywny budżet, zdecydowanie świadczą o nieodchowaniu „zasad sztuki”.

Odpowiedzi pokazują niską ocenę praktyk zamawiających. 82% respondentów oceniło negatywnie praktykę opisów przedmiotu zamówienia, przy czym oceny zdecydowanie negatywne były w tej grupie w mniejszości (34% odpowiedzi). W sumie jednak prawie dwie trzecie ankietowanych nie miało zdania lub wyraziło wstrzemięźliwą ocenę praktyk zamawiających (65%).

Porównując odpowiedzi na pierwsze i drugie pytanie, nasuwa się wniosek, że generalna ocena praktyk zamawiających jest bardziej negatywna, niż ocena szczegółowego elementu postępowania, jakim jest opis przedmiotu zamówienia publicznego. Na drugie pytanie pozytywnych ocen było ponad dwukrotnie więcej (15%), niż na pytanie pierwsze (7%). ■



Czy Pani/Pana zdaniem stosowanie wynagrodzenia ryczałtowego może odnosić się do wszystkich rodzajów robót?

zdecydowanie  
nie

raczej  
nie

nie mam  
zdania

raczej  
tak

zdecydowanie  
tak

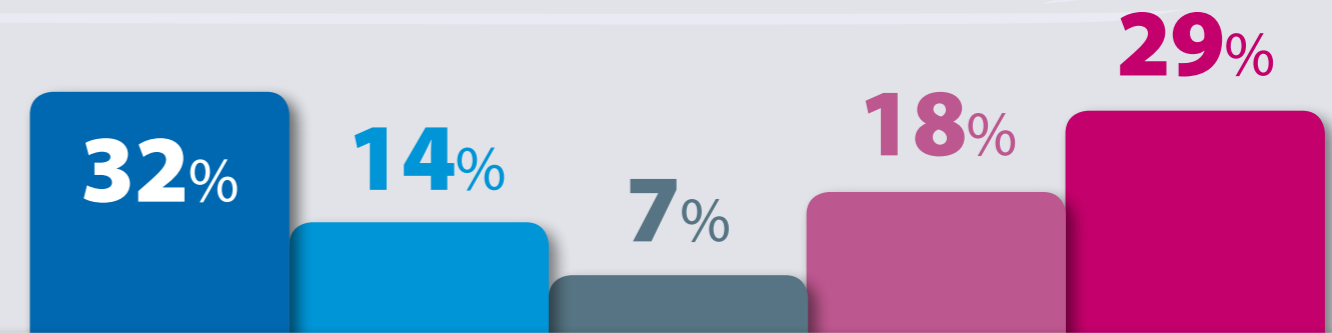
**3 Kodeks cywilny przewiduje dwa modele wynagrodzenia za dzieło.** Zgodnie z orzecnictwem, przepis art. 632 Kodeksu cywilnego może być stosowany w drodze analogii do umowy o roboty budowlane (por. wyrok Sądu Najwyższego z 15 czerwca 2007 r., sygn. V CSK 63/07, publ: OSN rok 2008, Nr 116, poz. 116, str. 59 oraz uchwała Sądu Najwyższego z 29 września 2009 r., sygn. III CZP 41/09; publ: OSN rok 2010, Nr 3, poz. 33, str. 1).

W przepisie art. 629 Kodeksu cywilnego przewidziane jest wynagrodzenie kosztorysowe, zaś w art. 632 § 1 Kodeksu cywilnego unormowane jest wynagrodzenie ryczałtowe. Wynagrodzenie kosztorysowe to wynagrodzenie na podstawie zestawienia planowanych prac i przewidywanych kosztów. Z kolei wynagrodzenie ryczałtowe polega na tym, że wykonawcy należąca jest stała, z góry ustalona kwota wynagrodzenia. Przyjmujący zamówienie nie może żądać podwyższenia wynagrodzenia, chociażby w czasie zawarcia umowy nie było można przewidzieć rozmiaru lub kosztów prac. Wykonawca może żądać zmiany wynagrodzenia ryczałtowego jedynie w razie zmiany stosunków, których nie można było przewidzieć, a wykonanie dzieła groziłoby przyjmującemu zamówienie rażąca stratą. W takim wypadku sąd może podwyższyć ryczałt (art. 632 § 1 Kodeksu cywilnego).

W systemie zamówień publicznych stosowane są oba ro-

dzaje wynagrodzenia za roboty budowlane, choć zdecydowanie dominuje, zwłaszcza w ostatnich latach, wynagrodzenie ryczałtowe. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest względna prostota stosowania wynagrodzenia ryczałtowego – przede wszystkim z punktu widzenia zamawiającego. Jak zauważyła bowiem Krajowa Izba Odwoławcza, przyjmuje się, że wynagrodzenie ryczałtowe to takie wynagrodzenie, które obejmuje wszelkie koszty związane z realizacją zamówienia (wyrok KIO z 28 listopada 2008 r., sygn. KIO/UZP 1288/08; KIO/UZP 1320/08).

Jest oczywiste, że stosowanie wynagrodzenia ryczałtowego w odniesieniu do każdego rodzaju robót jest nieracjonalne. Są przecież roboty obciążone takim ryzykiem i tak złożone, że jedynym sensownym rozwiązaniem jest oparcie rozliczenia na metodzie kosztorysowej, ewentualnie z elementami ryczałtu. Z jednej zatem strony 84% respondentów stwierdziło, że wynagrodzenie ryczałtowe nie może, lub raczej nie może odnosić się do wszystkich rodzajów robót budowlanych, trzeba jednak zauważyć, że tylko 59% badanych wyklucza rezygnację z metody kosztorysowej. 41% respondentów dopuszcza myśl, że wynagrodzenie może być ryczałtowe w odniesieniu do wszystkich robót. Aż 7% uczestników badania wyraziło opinię, że wynagrodzenie ryczałtowe może być stosowane do wszystkich rodzajów robót. To niepokojący wynik. ■



Czy Pani/Pana zdaniem przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych pozwalają na zbyt arbitralne lub zbyt sformalizowane decyzje zamawiających?

przepisy są zbyt  
sformalizowane

przepisy są raczej  
sformalizowane

przepisy  
są właściwe

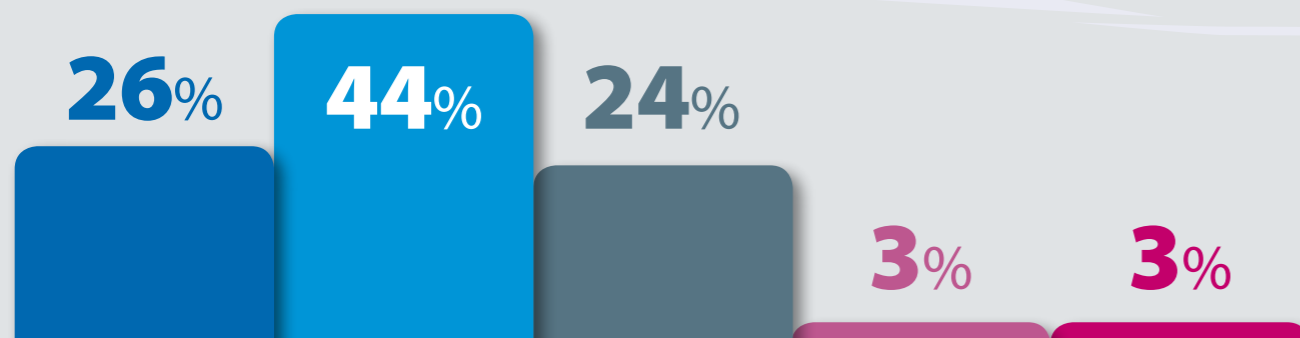
przepisy  
są raczej arbitralne

przepisy  
są zbyt arbitralne

**4 W powszechnej opinii, za przyczyną wielu niepowodzeń w realizacji zamówień publicznych, stoją przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych.** Jednocześnie znawcy problematyki twierdzą, że najgorsze skutki spowodowane są błędnymi praktykami zamawiających. Niekiedy zamawiający wyrażają opinię, że wiele konfliktowych sytuacji jest wynikiem niestaranności, a nawet złej woli wykonawców. Oczywiście, ocena generalna tak skomplikowanych przepisów, jak przepisy o zamówieniach publicznych, nie pozwala na formułowanie wniosków dotyczących poszczególnych instytucji. Szczegółowa ocena konkretnych rozwiązań wymaga analizy konkretnych przypadków. Z pewnością jedne z przepisów są zbyt sztywne, a inne

zbyt ogólne. Celem zadania tego pytania respondentom było zbadanie postrzegania przepisów przez uczestników rynku. Oceny poszczególnych instytucji Prawa zamówień publicznych i praktyki ich stosowania są przedmiotem kolejnych pytań. Dlatego zasadne jest zadanie pytania o ocenę przepisów ustawy.

Wynik ankiety wskazuje na bardzo równomierne rozłożenie ocen. Głosy zarzucające nadmierny formalizm i głosy zarzucające nadmierne pole do arbitralności w stosowaniu przepisów niemal się równoważą (odpowiednio 46% i 47% głosów). W zdecydowanej mniejszości pozostają zwolennicy opinii, że przepisy są właściwe. ■



Czy Pani/Pana zdaniem koszty uczestnictwa w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego są wyższe, porównywalne, czy niższe od kosztów udziału w przetargach realizowanych w sektorze prywatnym?

zdecydowanie wyższe

wyższe

mniej więcej na tym samym poziomie

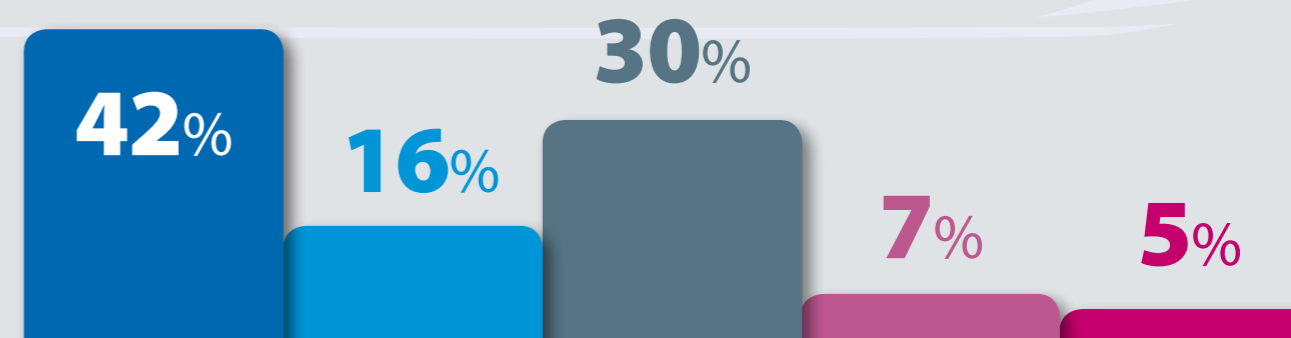
nizsze

zdecydowanie niższe

**5** Jedną z największych barier w dostępie do każdego rynku może być bariera kosztów. Dlatego dla oceny funkcjonowania systemu zamówień publicznych niezbędna jest analiza postrzegania kosztów uczestnictwa w postępowaniach, a tym samym pytanie o porównanie kosztów uczestnictwa w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego z kosztami uczestnictwa w przetargach organizowanych w sektorze prywatnym.

Analizując wyniki ankiety, należy podkreślić, że większość respondentów zainteresowana jest przetargami więk-

szymi. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że siedmiu na dziesięciu respondentów postrzega koszty ubiegania się o zamówienie publiczne jako nadmiernie wygórowane w stosunku do praktyki inwestorów prywatnych. Jednocześnie co piąty uznaje, że nieznacznie różnią się one od kosztów uczestnictwa w przetargach publicznych, lub są wręcz mniej więcej na tym samym poziomie. Taki równomierny rozkład odpowiedzi oznacza, że trudno jednoznacznie ocenić, czy uczestnictwo w przetargach publicznych jest zbyt kosztowne, czy też jego koszt jest porównywalny z warunkami panującymi w sektorze prywatnym. ■



Czy Pani/Pana zdaniem warunki stawiane wykonawcom są często nadmiernie wygórowane lub zaniżone w porównaniu do praktyki inwestorów prywatnych?

są nadmiernie wygórowane w stosunku do praktyki inwestorów prywatnych

są nieznacznie wygórowane w stosunku do praktyki inwestorów prywatnych

są mniej więcej na tym samym poziomie

są nieznacznie zaniżone w stosunku do praktyki inwestorów prywatnych

są nadmiernie zaniżone w stosunku do praktyki inwestorów prywatnych

**6** W postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego o wartościach powyżej progów unijnych, przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych zakazują udzielenia zamówienia wykonawcom, którzy dotknięci są jedną z okoliczności wymienionych w art. 24 ust 1 (np. upadłość, zaleganie z podatkami, skazanie prawomocne za niektóre przestępstwa). Te tak zwane warunki uczestnictwa w postępowaniu odnoszą się do kwestii formalnych, a zwłaszcza wywiązywania się z obowiązków publiczno-prawnych oraz niekaralności.

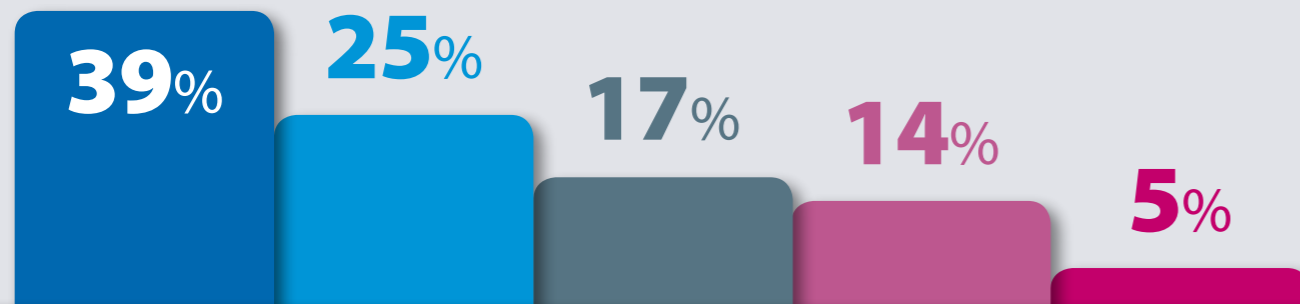
Oprócz warunków formalnych, wykonawcy muszą spełniać szereg warunków postawionych przez zamawiającego. Zamawiający może postawić warunki związane z potencjałem wykonawcy do poprawnego wykonania zamówienia – np. posiadaniem odpowiedniego parku maszynowego, dysponowaniem odpowiednio wykształconym i doświadczonym personelem.

Pytanie odnosi się przede wszystkim do warunków stawianych przez zamawiających. Warunków formalnych nie stawia-

ją bowiem zamawiający, ale ustawodawca. Dlatego trudno o sensowne porównanie z praktykami w sektorze prywatnym.

Celem pytania szóstego było zbadanie, jak postrzegana jest praktyka zamawiających publicznych na tle praktyki sektora prywatnego. Respondenci odpowiadali na pytanie zmierzające do ustalenia, jak bardzo, w kwestii stawiania warunków ubiegającym się o zamówienia, praktyka zamawiających publicznych odbiega od praktyki klientów prywatnych.

Blisko połowa, bo 47% respondentów uważa, że warunki stawiane wykonawcom w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego są nadmiernie wygórowane lub nadmiernie zaniżone w stosunku do praktyki inwestorów prywatnych. 30% ankietowanych uważa, że praktyki sektora publicznego i prywatnego są porównywalne. Ponad połowa badanych (58%) wskazała, że warunki stawiane wykonawcom ubiegającym się o zamówienie publiczne są wyższe niż na rynku prywatnym. Przeciwnego zdania jest jedynie 12% ankietowanych. ■



Proszę wskazać, w jakim zakresie zgadzają się Państwo z poniższą opinią: możliwość powoływania się na zasoby podmiotów trzecich powinna być zakazana w zakresie tzw. generalnego wykonawstwa. Należy dopuścić możliwość powoływania się na zasoby podmiotów trzecich tylko w odniesieniu do innych zadań.

całkowicie się zgadzam

raczej się zgadzam

nie mam zdania

raczej się nie zgadzam

całkowicie się nie zgadzam

**7** Niewątpliwie jedną z najbardziej kontrowersyjnych instytucji Prawa zamówień publicznych jest możliwość powoływania się na zasoby osoby trzeciej (art. 26 ust. 2b PZP). Wielokrotnie dają się słyszeć opinie, że przedstawiane referencje są nierzetelne, a zamawiający nie zadają sobie trudu ich weryfikacji. W efekcie wielu wykonawców czuje się pokrzywdzonych i postrzega takie praktyki jako naruszenie uczciwej konkurencji.

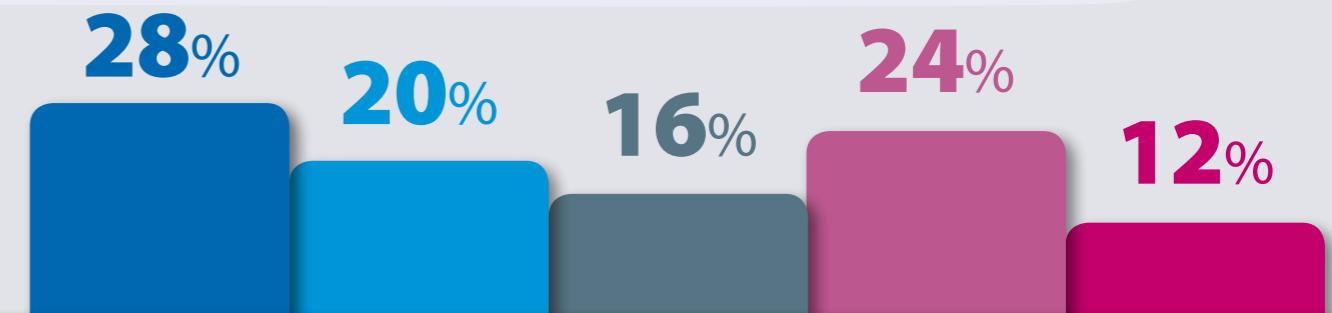
W pytaniu 7. przedstawione jest jedno z możliwych rozwiązań tego problemu w kontekście procesu budowlanego. Respondenci mieli ustosunkować się do hipotetycznego rozwiązania, w którym:

- możliwość powołania się na zasoby podmiotów trzecich byłaby zakazana w zakresie tzw. generalnego wykonawstwa,
- powoływanie się na zasoby podmiotów trzecich byłoby dopuszczalne w odniesieniu do zadań innych, niż generalne wykonawstwo.

Polskie prawo nie zawiera definicji generalnego wykonawcy. Na gruncie przepisów pozycja generalnego wykonawcy polega na tym, że to ten podmiot jest stroną umowy z inwestorem, zaś do wykonania robót posługuje się innymi wykonawcami, tzw. podwykonawcami. W szczególności generalne wykonawstwo nie jest związane z określonym zakresem prac. W praktyce rynku budowlanego,

kluczowe roboty są powierzane właśnie generalnym wykonawcom. Jednocześnie przy robotach realizowanych w ramach zamówienia publicznego, aż 80% robót jest zlecanych podwykonawcom. Co często podkreślają uczestnicy rynku, referencje wykazujące potencjał pochodzą najczęściej od podmiotów innych, niż późniejsi podwykonawcy. Generalni wykonawcy, którzy uzyskali zamówienie publiczne, niekiedy koncentrują się na koordynacji prac podwykonawców. Takie realia budzą sprzeciw i niezadowolenie. Przedsiębiorcy, zwłaszcza średniej wielkości, czują się pokrzywdzeni, gdy zamówienie uzyskują ich konkurenci, a faktycznie roboty wykonują podmioty o znacznie mniejszym potencjale.

Dwie trzecie (64%) respondentów uważa, że rozwiązanie objęte pytaniem jest zasadne. Jednocześnie co piąty badany uznaje je za nietrafne. Niemal tyle samo osób, bo 17% ankietowanych nie ma zdania w przedmiotowej kwestii. Brak opinii na ten temat może wynikać z faktu, że ci respondenci, którzy udzielili takiej odpowiedzi, zwykle ubiegają się o mniejsze zamówienia, a więc takie, przy których kwestie formalne nie odgrywają znaczącej roli. W takich zamówieniach zwykle wystarczające jest posłużenie się własnym oświadczeniem wykonawcy, nie ma zatem konieczności powoływania się na zasoby osób trzecich. Oceny proponowanego rozwiązania są jednocześnie oceną obecnego stanu rzeczy. Na podstawie wyników można uznać, że dominują oceny negatywne. ■



Proszę wskazać, w jakim zakresie zgadzają się Państwo z poniższą opinią: możliwość powoływania się na zasoby podmiotów trzecich powinna być zakazana w zakresie wszelkich robót budowlanych. Należy dopuścić możliwość powoływania się na zasoby podmiotów trzecich tylko w odniesieniu do zadań, które nie polegają na wykonaniu robót budowlanych i inżynierskich.

całkowicie się zgadzam

raczej się zgadzam

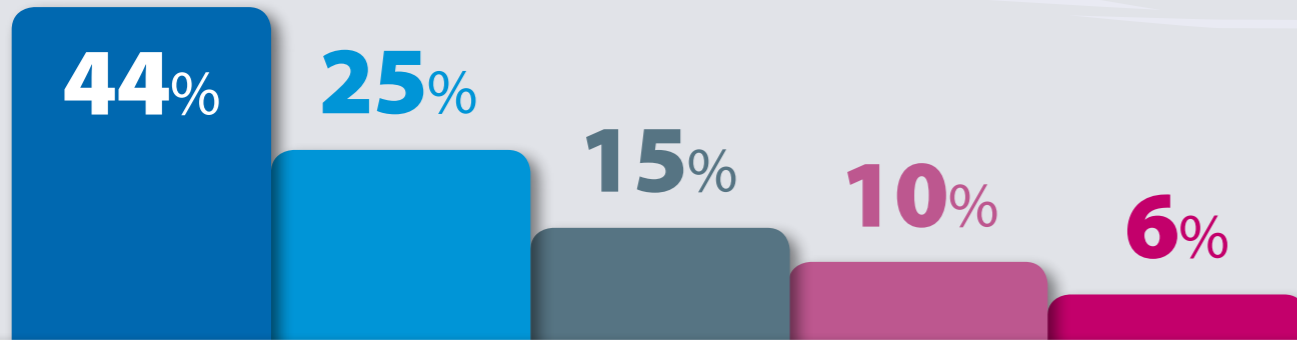
nie mam zdania

raczej się nie zgadzam

całkowicie się nie zgadzam

**8** Pytanie stanowiło pewną prowokację, bowiem zakładało zakaz powoływania się na zasoby podmiotów trzecich w odniesieniu do robót budowlanych. Prawie połowa respondentów uznałaby takie rozwiązanie za słuszne (48%). Ukazuje to stopień zniechęcenia do tej instytucji prawa zamówień publicznych. Takie zniechęcenie najwyraźniej ma źródło w bardzo częstym nadużywaniu tej instytucji przez podmioty nieposiadające faktycznie potencjału, ko-

niecznego do wykonania zlecenia, a przedstawiające jedynie oświadczenia podmiotów trzecich. To zjawisko popularnie określane jest pejoratywnym mianem „handlu referencjami”. Co czwarty respondent nie miał zdania w przedmiotowej kwestii. Ponieważ pytanie dotyczy wyłącznie branży budowlanej, można przypuszczać, że w tej grupie znaleźli się respondenci mający niewielkie doświadczenie w tej branży, albo w ogóle działający w innych branżach. ■



Proszę wskazać, w jakim zakresie zgadzają się Państwo z poniższym stwierdzeniem: możliwość powoływania się na zasoby podmiotów trzecich powinna być zakazana, jeżeli podmiot trzeci nie jest jednocześnie podwykonawcą.

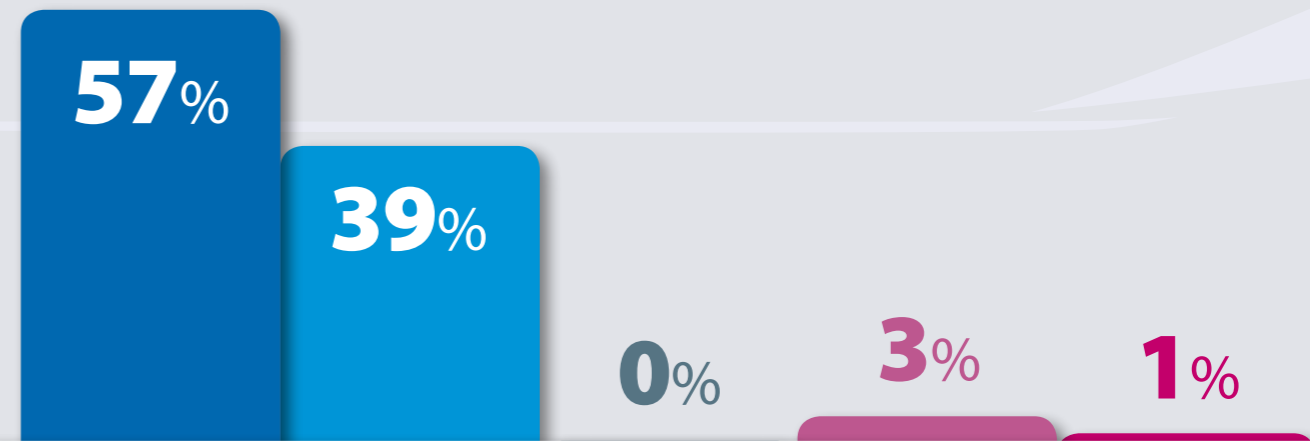
całkowicie się zgadzam

raczej się zgadzam

nie mam zdania

raczej się nie zgadzam

całkowicie się nie zgadzam



Oceń, które z poniższych praktyk są największym zagrożeniem dla uczciwej konkurencji w zamówieniach publicznych: podawanie rażąco niskiej ceny przez oferentów.

największe zagrożenie

duże zagrożenie

trudno ocenić skutek

niewielkie zagrożenie

w praktyce ich skutek jest niezauważalny

**9** Kluczowym pytaniem, w części kwestionariusza dotyczącej zagadnień związanych z instytucją powoływania się na zasoby podmiotów trzecich, jest pytanie o powiązanie tej instytucji z podwykonawstwem. Respondenci mieli odpowiedzieć na pytanie, czy możliwość powoływania się na zasoby podmiotu trzeciego, jeśli nie będzie to jednocześnie podwykonawca, powinna być zakazana. Rozwiązanie będące przedmiotem pytania jest znacznie bardziej rygorystyczne od obecnie obowiązującego, które daje możliwość powoływania się na zasoby podmiotów trzecich, jeżeli towarzyszy temu zobowiązanie do oddania zasobów do dyspozycji wykonawcy.

Bez przesady można powiedzieć, że zdecydowana większość respondentów jest gotowa poprzeć tak radykalne rozwiązanie (69%), albo bez sprzeciwu przyjąłaby takie rozwiązanie (15%). W sumie tylko 16% ankietowanych ma negatywny stosunek do tej propozycji. Generalnie zatem można powiedzieć, że polscy przedsiębiorcy mają negatywny stosunek do skomplikowanych rozwiązań prawnych. Znacznie bardziej odpowiadają im rozwiązania proste, można powiedzieć tradycyjne, w których wybór wykonawcy jest oparty na zasobach i możliwościach przyszłych wykonawców umowy. ■

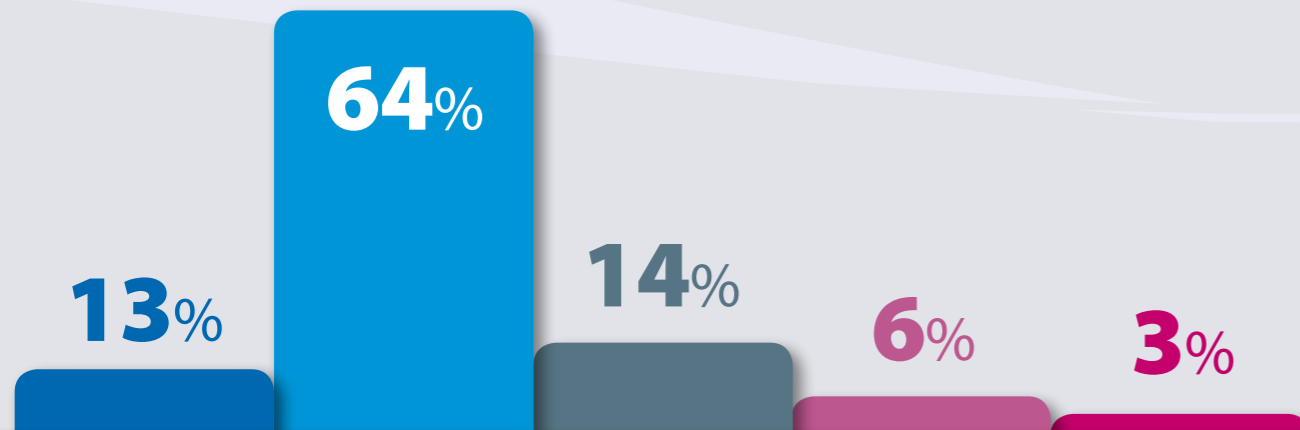
**10** Bodaj najczęściej podawaną w debacie publicznej przyczyną niepowodzeń w realizacji zamówień publicznych, jest stosowanie - jako jedyne kryterium wyboru ofert - najniższej ceny. Bardziej zorientowani uczestnicy debaty publicznej wskazują na fakt, że zamawiający zbyt często akceptują zaniżone ceny.

W ustawie Prawo zamówień publicznych w art. 89 ust. 1 pkt 4, przewiduje się odrzucenie ofert zawierających rażąco niskie ceny. Zdaniem obserwatorów i uczestników rynku zamówień publicznych, zamawiający ignorują sygnały, że cena jest zaniżona. Tymczasem rzetelni przedsiębiorcy nie mają szans w konkurencji z podmiotami przedstawiającymi zaniżone ceny. Wielokrotnie podnoszony jest argument, że ostatecznym efektem akceptacji dla zaniżonych cen jest nie tylko fatalna jakość wykonanych prac, ale także konieczność

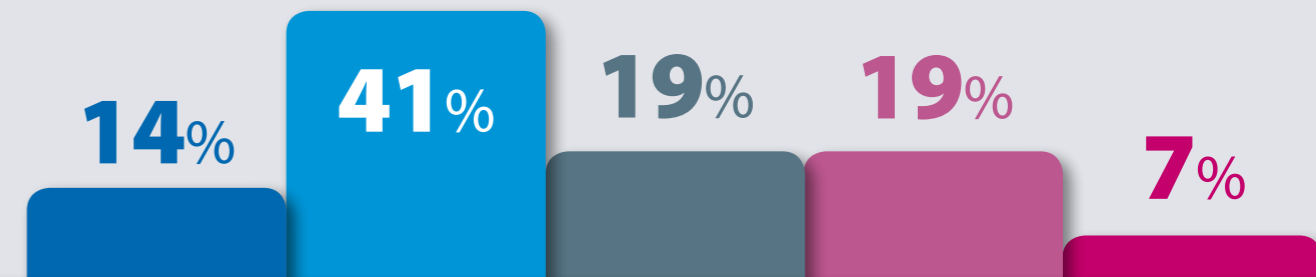
przeprowadzania częstych remontów w fazie eksploatacji. W efekcie koszty per saldo takich inwestycji są znacznie wyższe. Podobne opinie są wyrażane w odniesieniu do zamówień w branżach innych niż budowlana.

Przytłaczająca większość respondentów upatruje w zjawisku oferowania rażąco niskich cen największego lub dużego zagrożenia dla uczciwej konkurencji w zamówieniach publicznych (w sumie 96% respondentów). Niewątpliwie jest to więc instytucja wymagająca najpilniejszych działań.

Mając na uwadze, że podawanie rażąco niskich cen wymaga szczególnie starannej reakcji ze strony zamawiających, wydaje się, że konieczne jest podjęcie przez Urząd Zamówień Publicznych akcji edukacyjno-szkoleniowej. W szczególności konieczne jest przygotowanie kryteriów oceny ofert opartych także na kryteriach innych niż cena. ■



Oceń, które z poniższych praktyk są największym zagrożeniem dla uczciwej konkurencji w zamówieniach publicznych: brak skutecznych mechanizmów weryfikacji przedstawianych oświadczeń i referencji.



Oceń, które z poniższych praktyk są największym zagrożeniem dla uczciwej konkurencji w zamówieniach publicznych: zmywy przetargowe.

największe zagrożenie

duże zagrożenie

trudno ocenić skutek

niewielkie zagrożenie

w praktyce ich skutek jest niezauważalny

największe zagrożenie

duże zagrożenie

trudno ocenić skutek

niewielkie zagrożenie

w praktyce ich skutek jest niezauważalny

## 11 Wybór wykonawców - w przypadku postępowań dotyczących zamówień publicznych o wartościach od progów unijnych<sup>1</sup> – opiera się na dokumentach złożonych zamawiającemu.

W praktyce owe dokumenty przesądzą o możliwości uzyskania zamówienia. Jak pokazują doświadczenia wykonawców, zamawiający często opierają się na badaniu samych dokumentów. O ile w przypadku dokumentów urzędowych takie działanie można najczęściej uznać za wystarczające, analogiczne traktowanie dokumentów prywatnych budzi duże kontrowersje.

Jak potwierdzają wyniki ankiety, brak skutecznych mechanizmów weryfikacji oświadczeń i referencji przedstawionych przez oferentów jest postrzegany jako zagrożenie dla poprawności wyboru wykonawców. W ocenie dwóch trzecich respondentów, brak skutecznych mechanizmów weryfikacji przedstawianych oświadczeń i referencji stanowi duże zagrożenie dla uczciwej konkurencji w zamówieniach publicznych, a prawie co ósmy badany postrzega brak takich mechanizmów jako największe zagrożenie.

Zdecydowana mniejszość ankietowanych uznaje, że brak mechanizmów weryfikacji nie stanowi problemu w postępowaniach. Trudno oczywiście stwierdzić, czy ci respon-

denci korzystają ze słabości systemu, czy gdzie indziej upatrują największych zagrożeń. W związku z powyższym można sformułować dwa zasadnicze postulaty. Po pierwsze, postulat adresowany do samych zamawiających, aby przykładali większą uwagę do przedstawianych dokumentów, i w razie podejrzeń o nierzetelność, podejmowali wysiłki w celu wyjaśnienia spraw. Takiego działania nie można w żadnym stopniu utożsamiać z działaniem biurokratycznym. Wręcz przeciwnie, są to działania potwierdzające wiarygodność zamawiających i wspierające tych wykonawców, którzy składają dokumenty rzetelne i nie budzące wątpliwości.

Trzeba jednak przyznać, że przepisy prawne dotyczące postępowania o udzielenie zamówienia nie przewidują konkretnych mechanizmów weryfikacji oświadczeń i referencji, pozostawiając ocenę ich wiarygodności samym zamawiającym. W związku z tym nasuwa się postulat adresowany do prawodawcy, aby wprowadził rozwiązania, skłaniające zamawiających do większego wysiłku z jednej strony, a pełniejszego dokumentowania doświadczenia przez wykonawców z drugiej. ■

## 12 Niemal po równo rozkładają się głosy respondentów, którzy wskazują na zagrożenie płynące ze zmyw przetargowych, i opinie tych badanych, którzy nie dostrzegają takiego zagrożenia.

Problem zmyw przetargowych należy do najbardziej złożonych w prawie i praktyce gospodarczej.

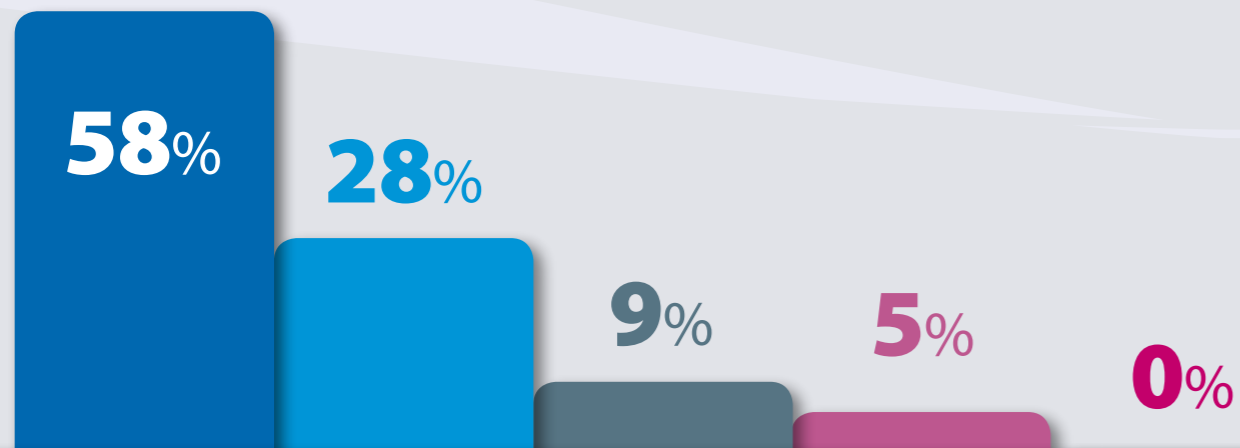
Generalnie, ściganiem zmyw rynkowych, w tym zmyw przetargowych, zajmują się wyspecjalizowane urzędy administracji i organy ścigania. Przede wszystkim Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz policja. Sa-

memu zamawiającemu trudno jest niekiedy ocenić, czy faktycznie doszło do zmywy, a tym bardziej trudno jest podejmować działania – wprost nieprzewidziane prawem – w celu jej wykrycia.

W związku z powyższym można sformułować postulat bardziej aktywnych działań UOKiK. Ograniczenie konkurencyjności w postępowaniach o udzielenie zamówienia uderza bowiem nie tylko w zamawiających, ale przede wszystkim w uczciwe firmy. ■

<sup>1</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 282, poz. 1649).





Czy Pani/Pana zdaniem rozkład ryzyka i odpowiedzialności pomiędzy uczestnikami procesu przetargowego jest właściwie określany w dokumentacji przetargowej?

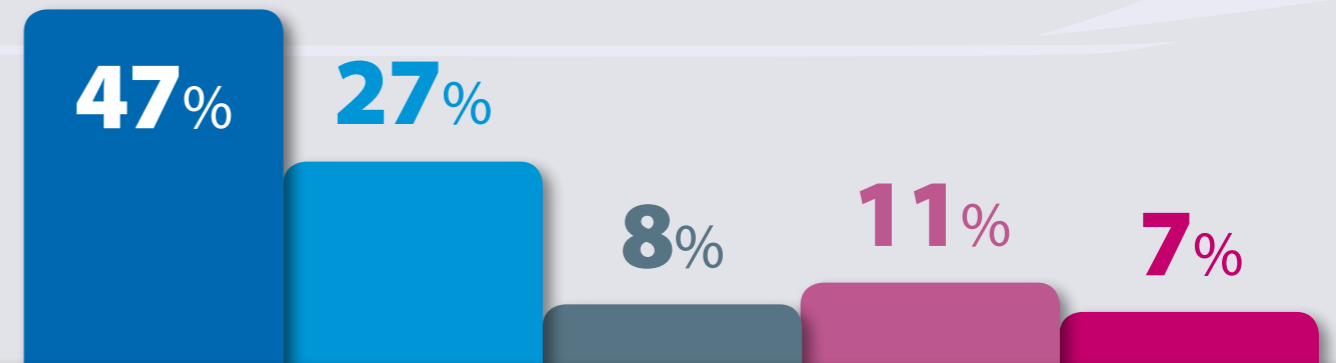
zdecydowanie nie

raczej nie

nie mam zdania

raczej tak

zdecydowanie tak



Czy Pani/Pana zdaniem waloryzacja wynagrodzenia za zamówienie publiczne powinna być szczegółowo określona w przepisach prawa, a nie samodzielnie przez zamawiających we wzorcach umownych?

zdecydowanie tak

raczej tak

nie mam zdania

raczej nie

zdecydowanie nie

**13 Kluczowy problem, na który wskazują uczestnicy ankiety, to rozkład odpowiedzialności i ryzyka pomiędzy uczestnikami procesu przetargowego.** Blisko sześciu na dziesięciu badanych uważa, że rozkład ryzyka i odpowiedzialności jest zdecydowanie nieprawidłowo określany w umowach. W sumie prawie dziewięciu na dziesięciu badanych negatywnie ocenia podział ryzyka pomiędzy uczestnikami procesu przetargowego. Jedynie co dziesiąty ankietowany nie ma na ten temat zdania.

Zarówno przepisy prawa, jak i praktyka jego stosowania, pozwalają na niemal dowolne ułożenie ryzyka w umowach. Zamawiający formułując umowy, bardzo często przerzucają je na wykonawców. Taka praktyka zamawiających często dotyczy nawet takiego ryzyka, jak ryzyko wynikające z treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Mając na uwadze, że umowy o zamówienie publiczne zawierane w trybach przetargowych to tak zwane umowy adhezyjne, wykonawcy muszą zaakceptować zaproponowany rozkład ryzyka, nawet gdy jest on nieracjonalny. Takie działanie zamawiających zmusza wykonawców do tego, aby ryzyko

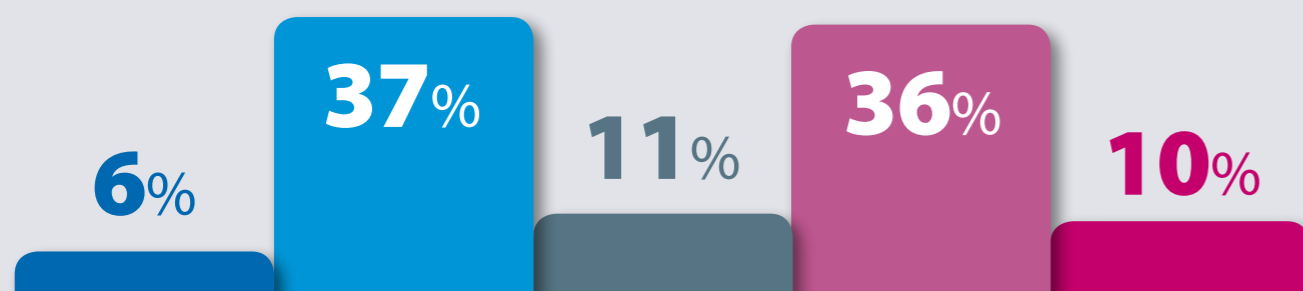
wkalkulować w ofertę. Bardzo ostra konkurencja o zamówienie powoduje jednak, że pełne wkalkulowanie ryzyka właściwie skazuje wykonawcę na przegraną w postępowaniu. Słaby system weryfikacji zdolności wykonawców pozwala bowiem na ubieganie się o zamówienie przez podmioty, które oferują zaniżone ceny bez względu na ryzyko. W efekcie wielu wykonawców czuje się pokrzywdzonych przez obecną praktykę, bowiem zmuszani są do konkurencji cenami z podmiotami, które nie wliczają w swoje kalkulacje ryzyka, np. takiego, że przedstawiany przez zamawiającego w specyfikacji stan geologiczny odbiega od rzeczywistego.

Problem z ryzykiem szczególnie ostro zarysowuje się w zamówieniach publicznych na roboty budowlane i usługi związane z procesem budowlanym. W związku z taką oceną obecnej praktyki zamawiających, konieczna jest zmiana kultury przygotowywania dokumentów przetargowych. Warto przy tym sięgnąć do wzorów międzynarodowych. ■

**14 Jednym z problemów, którego szczególnie boleśnie doświadczyła branża infrastruktury, jest sztywne podejście zamawiających do waloryzacji wynagrodzenia.** Duże wahania kosztów niezależnych od wykonawców spowodowały drastyczne zmniejszenie, a nawet utratę rentowności poszczególnych kontraktów. Nie tylko reszta branża infrastruktury odczuwa brak waloryzacji wynagrodzenia. Takie okoliczności jak zmiana minimalnego wynagrodzenia, ceny paliw czy materiałów wykorzystywanych do realizacji zamówienia były powodem powszechnych zatorów płatniczych i zmuszały wykonawców do poszukiwania rozwiązań pozwalających pokryć przynajmniej koszty realizacji inwestycji.

Nie można zatem się dziwić, że aż trzy czwarte respondentów uznało, że waloryzacja wynagrodzenia za zamówienie

publiczne powinna być szczegółowo określona w przepisach prawa, a nie samodzielnie przez zamawiających we wzorcach umownych. Jedynie co piąty (18%) ankietowany uważał, że przepisy nie powinny zawierać żadnych szczegółowych sposobów waloryzacji. Trzeba bowiem pamiętać, że waloryzacja jest dopuszczona przez przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. Mając na uwadze, że mniej więcej po równo rozłożyły się opinie respondentów, wskazujące że przepisy ustawy są bądź zbyt sztywne, bądź zbyt elastyczne – w przypadku waloryzacji dominuje pogląd, że przepisy, pozostawiając w tym zakresie swobodę zamawiającym, są niewłaściwe. Praktyka zamawiających w tej kwestii jest negatywnie oceniana. Poparcie badanych dla szczegółowych rozwiązań ustawowych należy odczytać jako wyraz braku zaufania do praktyki zamawiających. ■



Czy Pani/Pana zdaniem waloryzacja wynagrodzenia za zamówienie publiczne wpłynie na obniżenie cen ofertowych?

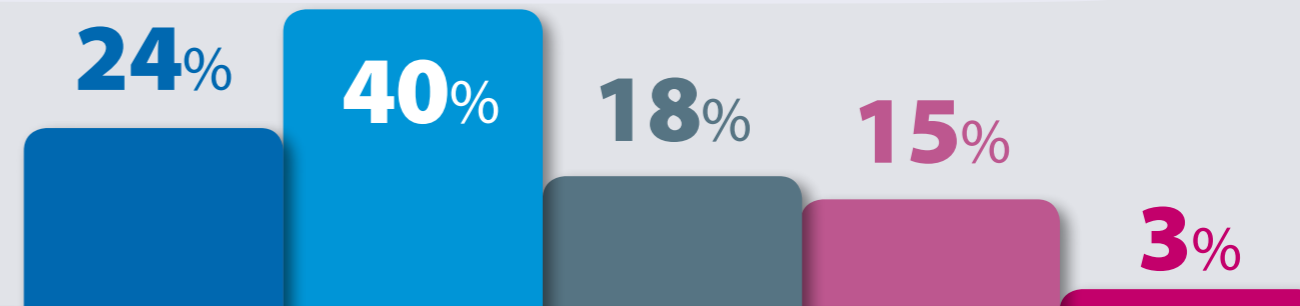
zdecydowanie  
nie

raczej  
nie

nie mam  
zdania

raczej  
tak

zdecydowanie  
tak



Czy Pani/Pana zdaniem waloryzacja wynagrodzenia za zamówienie publiczne utrudni uczciwą konkurencję pomiędzy wykonawcami, ze względu na różny udział kosztów poszczególnych rodzajów w kalkulacji ofert?

zdecydowanie  
nie

raczej  
nie

nie mam  
zdania

raczej  
tak

zdecydowanie  
tak

**15** Istotnym argumentem za upowszechnieniem waloryzacji wynagrodzenia jest pogląd, że zmniejszenie ryzyka po stronie wykonawców pozwoli im na zaferowanie niższych cen ofertowych. Jako niespodziankę trzeba zatem uznać wynik odpowiedzi na pytanie 15. Otóż istotną część respondentów, bo prawie czterech na dziesięciu, uważa, że waloryzacja cen ofertowych raczej nie wywoła obniżenia cen ofertowych, zaś 6% ankietowanych odpowiedziało, że zdecydowanie na nie nie wpłynie.

Trudno zinterpretować te wyniki. Biorąc pod uwagę, że re-

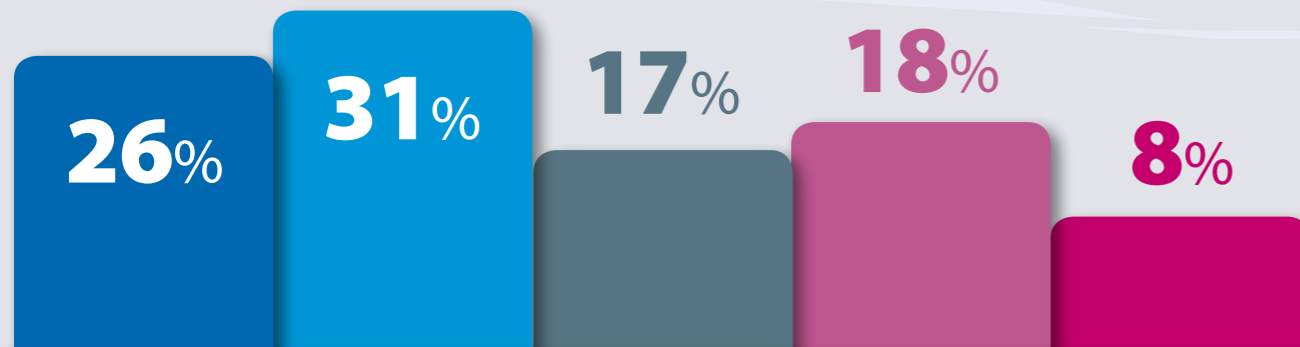
spondenci to głównie wykonawcy z branży infrastruktury, można przyjąć ich zdanie, że obecnie oferowane ceny są tak niskie, że nie pozostawiają już miejsca na dalsze ich obniżenie. Taką interpretację podpowiadają wypowiedzi uczestników spotkań konsultacyjnych zorganizowanych w toku projektu „Wzmocnienie potencjału Związku Pracodawców Branży Infrastruktury”. Prawie połowa respondentów oceniła, że waloryzacja wynagrodzenia pozwoli na obniżenie cen ofertowych. Głosy oceniające wpływ waloryzacji na ceny ofertowe rozłożyły się zatem niemal po równo. Jedynie co dziesiąty ankietowany nie miał opinii w tej kwestii. ■

**16** Pytanie dotyczy wpływu, jaki na urzeczywistnienie zasady uczciwej konkurencji ma fakt, że u poszczególnych wykonawców różny jest udział tych samych kosztów częściowych zamówienia w kalkulacji oferty. Przykładowo, jeden wykonawca może wskazać w ofercie bardzo wysokie koszty pracy, a inny wysokie koszty paliwa. Zróżnicowanie kosztów, z których jedne podlegałyby waloryzacji, a inne nie, stwarza ryzyko manipulowania kosztami przez przerzucanie większej części wynagrodzenia do pozycji podlegających waloryzacji.

Z drugiej jednak strony, zachowanie równej pozycji wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia pozwala na zachowanie konkurencyjności postępowania. Sztuczne manipulowanie pozycjami kosztów może podlegać kontroli zamawiającego w ramach ogólnej klauzuli zakazu naruszania zasad uczciwej konkurencji. Za oboma zarysowanymi tutaj stanowiskami przemawiają istotne racje. Dlatego zapewne stosunkowo duża liczba zwolenników poszcze-

gólnych stanowisk. Ponad połowa respondentów (64%) uznała, że waloryzacja wynagrodzenia za zamówienie publiczne nie utrudni uczciwej konkurencji między wykonawcami ze względu na różny udział kosztów poszczególnych rodzajów. Znacząca liczba ankietowanych dostrzega jednak niebezpieczeństwa związane z zasygnalizowanym w pytaniu problemem. Jedna trzecia badanych obawia się zniekształcenia konkurencji wskutek różnego udziału poszczególnych rodzajów kosztów w składanych ofertach.

Takie wyniki ankiety wskazują na konieczność wypracowania mechanizmów badania rzetelności ofert, zwłaszcza ofert opartych na wycenieniach kosztorysowych. Jakkolwiek waloryzacja jest postrzegana jako ważny i potrzebny element stosunku umownego, to zaufanie do tej instytucji – zwłaszcza u zamawiających – wymaga rozwiązań kompleksowych. Wydaje się, że najwłaściwsze byłoby wypracowanie dla tego rodzaju postępowań dobrych praktyk lub nawet dokumentów wzorcowych w tym obszarze. ■



Czy Pani/Pana zdaniem postanowienia umów o zamówienie publiczne powinny być elastyczne czy możliwie sztywne (np. w zakresie dotyczącym zawierania umów podwykonawczych)?

zapisy powinny być bardziej elastyczne

zapisy powinny być raczej elastyczne

nie mam zdania

zapisy powinny być raczej sztywne

zapisy powinny być bardziej sztywne

**17** Od wielu już lat w debacie publicznej podnoszone są głosy, że prawo zamówień publicznych jest zbyt sztywne i krępuje zawieranie umów gwarantujących prawidłowe wykonanie zamówienia. Wyniki ankiety nie potwierdzają tej obiegowej opinii.

Prawie co piąty respondent nie ma zdania w kwestii elastycznego lub sztywnego podchodzenia do kształtowania postanowień umownych. Połowa badanych prezentuje umiarkowane stanowisko i uważa, że zapisy umów powinny być raczej elastyczne lub raczej sztywne. Tak niejednoznaczny obraz pokazuje, że praktycy zamówień publicznych są w pełni świadomi zarówno zalet, jak i wad nadmiernego

poluzowania lub usztywnienia umów. Z pewnością trudność w odpowiedzi wynika z faktu, że w umowach znajdują się zarówno zapisy, które należałoby usztywnić, jak i takie, które należałoby uelastyczyć. Respondenci zostali poproszeni o wskazanie konkretnych typów postanowień wraz z ich oceną w kolejnych dwóch pytaniach. W pytaniu 17. pytaliśmy o ogólne wrażenie dotyczące umów o zamówienie, z którymi respondenci spotykają się w praktyce.

Zdecydowane odpowiedzi są w mniejszości. Jedynie 8% ankietowanych uważa, że postanowienia umowne powinny być bardziej sztywne. Bardziej elastycznych zapisów oczekuje jedna czwarta respondentów. ■

W jakich elementach postanowienia stosowanych przez zamawiających wzorców umów powinny być bardziej elastyczne?

**18** Prosiłiśmy, aby w odpowiedzi respondenci wskazali te postanowienia umowne, w których zamawiający powinni być bardziej elastyczni. Najczęściej powtarzaniem postulatami było uelastycznienie przepisów dotyczących robót dodatkowych. W przypadku robót budowlanych konieczność robót dodatkowych jest całkowicie naturalna, a zbyt sztywne określenie przedmiotu robót jest bardzo dużym utrudnieniem w prawidłowym wykonaniu prac.

W przekazanych odpowiedziach żadna inna kwestia nie pojawia się tak często, jak roboty dodatkowe. W odpowiedziach wymienione zostały bowiem niemal wszystkie postanowienia umów, zwłaszcza umów o roboty budowlane. Zdaniem

jednego z respondentów, w umowach powinny być przewidziane polubowne metody rozwiązywania sporów, sądy winny być ostatecznością.

Część ankietowanych podniosła również tematy szeroko dyskutowane od wielu już lat w środowisku budowlanym. Zwrócono uwagę na szczegółowe zagadnienia procesu budowlanego. Przykładowo postulowano, aby wielkości podane w przedmiarze robót były traktowane jako orientacyjne. Z kolei wynagrodzenie powinno pokrywać rzeczywiście wykonane prace. Inny postulat, to uelastycznienie umów w obszarach zarządzania zmianą, gdy można i należy wprowadzić do projektu rozwiązania lepsze i bardziej

efektywne. Nie należy wówczas sztywno trzymać się specyfikacji przetargowej.

Niewątpliwie ważne postulaty dotyczyły formułowania umów. Zwracano uwagę, że umowy powinny przewidywać odpowiedni podział ryzyka pomiędzy inwestorem a wykonawcą. Inne głosy dotyczyły waloryzacji wynagrodzenia i zmian dostosowujących treść umowy do zmian prawnych. Jedną z sugestii nawiązywała do dawnego brzmienia art. 144 Prawa zamówień publicznych. Zdaniem tego respondenta elastyczność umów powinna dotyczyć tylko elementów, które nie są znane stronom, w związku z czym nie można wyliczyć ryzyka związanego z realizacją kontraktu - przykładowo: bankructwo dostawcy zakontraktowanego wyrobu budowlanego już na etapie realizacji, czy konsekwencje powstałe na skutek prac ziemnych (archeologia, ochrona środowiska, faktyczne warunki gruntowe), itp.

Szczegółne problemy branży infrastruktury ujawniły się także

w innych odpowiedziach. Respondenci wskazywali na konieczność uelastycznienia przepisów dotyczących podwykonawców, zwłaszcza umożliwienia ich doboru przez generalnych wykonawców.

Zgłaszano też propozycje radykalne. Jeden z respondentów uznał, że „wolność umów powinna dopuścić wszelkie umowy, bo i tak generalny wykonawca odpowiada przed klientem publicznym, a zatem to on - generalny wykonawca - powinien mieć prawo zarządzania swoim ryzykiem”. Pojawił się także głos poddający w wątpliwość celowość uelastycznienia reżimu zmian umowy. Podkreślono, że zamawiający powinien być odpowiedzialny za zrealizowanie celu i posiadać odpowiedni do tego celu budżet. Powinien mieć również prawo rozszerzania zamówienia i negocjowania warunków tego rozszerzenia.

Odosobnione były dwie opinie, że umowy winny być sztywne, a w każdym razie większość ich postanowień powinna być sztywna. ■

W jakich elementach postanowienia stosowanych przez zamawiających wzorców umów powinny być bardziej sztywne?

**19** Prosiłiśmy, aby w odpowiedzi respondenci wskazali te postanowienia umów, które ich zdaniem powinny być bardziej usztywnione. Najczęściej pojawiał się postulat usztywnienia kar dla zamawiającego. Wielu respondentów podnosiło, że umowy są już dzisiaj wystarczająco, a nawet zdecydowanie zbyt sztywne. W związku z tym postulowano oparcie się na zapisach wzorców FIDIC.

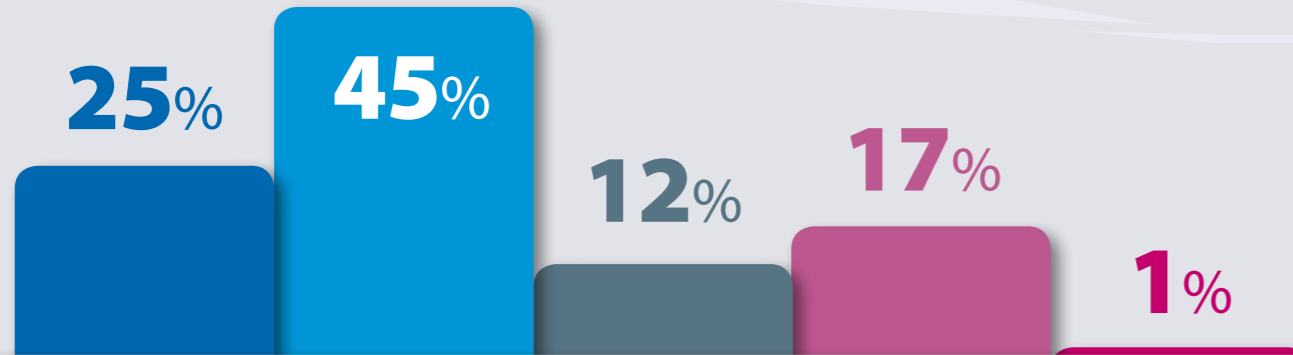
Wśród konkretnych odpowiedzi na przytoczenie zasługują z pewnością odpowiedzi wskazujące konkretne postanowienia umowne. Jeden z respondentów wskazał kompleksowe rozwiązanie: „Sztywne powinny być wymagania. Właściwości zamawianego produktu budowlanego powinny być określone właściwościami krytycznymi produktu finalnego istotnymi dla użytkownika (...)”. Zdecydowanie nie powinno się opisywać wyrobów budowlanych poprzez wskazanie surowców, z których wyrób jest wykonany. Pewne trudności mogą powodować też opisy nazbyt ogólne np. „podwyższona izolacyjność”.

Niektórzy respondenci oczekują większej sztywności posta-

nowień umownych w zakresie solidarnej odpowiedzialności zamawiającego, a także odpowiedzialności podwykonawcy wobec wykonawcy i zamawiającego. Usztywniony powinien być także mechanizm kontroli zamawiającego nad procesem zlecenia prac podwykonawcom oraz nad rozliczeniami pomiędzy wykonawcą a jego podwykonawcami.

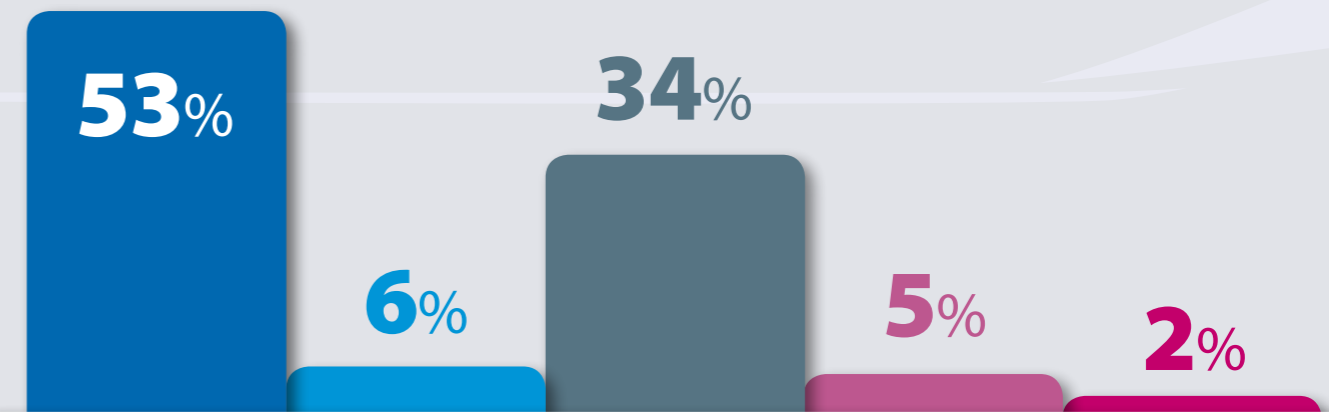
Co interesujące, postulaty usztywnienia postanowień umownych dotyczą w znacznej części tych samych obszarów, których dotyczyły postulaty uelastycznienia. Trudno zatem na podstawie udzielonych odpowiedzi sformułować rekomendacje. Jedynie kwestia robót dodatkowych i podziału ryzyka pomiędzy uczestników procesu inwestycyjnego została przez ankietowanych oceniona niemal jednoznacznie jako wymagające poprawy.

Niektórzy z ankietowanych zwracali też uwagę, że nie sposób wskazać obszarów wymagających usztywnienia. Raczej potrzebne jest dostosowanie umowy do konkretnych okoliczności. ■



Czy przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych określają we właściwy sposób dopuszczalność zmiany umów (w tym tzw. aneksowania)?

zdecydowanie nie    raczej nie    nie mam zdania    raczej tak    zdecydowanie tak



Z jakich wzorów umów korzysta Pani/Pan najczęściej podczas realizacji inwestycji w ramach zamówienia publicznego?

wzór własny zamawiającego    FIDIC    FIDIC zmodyfikowany przez zamawiającego w stopniu przekraczającym praktykę handlową    FIDIC zmodyfikowany przez zamawiającego w granicach przyjętych w praktyce handlowej    inne

**20** Problematyka zmian umowy o zamówienie publiczne należy do najbardziej kontrowersyjnych i najważniejszych w całym systemie zamówień publicznych. Zakres dopuszczalnych zmian umowy o zamówienie publiczne regulowany jest art. 144 ustawy – Prawo zamówień publicznych. W przeszłości przepisy były bardziej elastyczne, niż obowiązujące. Także praktyka była bardzo elastyczna. To skłoniło ustawodawcę do sztywniejszej regulacji. Nie bez znaczenia była także negatywna ocena danych przepisów przez Komisję Europejską.

Obowiązujące rozwiązania nie są jednak postrzegane jako pozytywne. 70% badanych ocenia dopuszczalność zmian

umów źle lub bardzo źle. Tylko co piąty respondent jest zadowolony z obowiązującego stanu prawnego. Dwukrotnie większa liczba negatywnych ocen nie świadczy dobrze o obecnym kształcie art. 144 PZP. Trzeba jednak podkreślić, że na ocenę przepisu dominujący wpływ ma nie samo jego brzmienie, ale doświadczenia uczestników rynku zamówień publicznych. Niezależnie od rzeczywistych przyczyn niskiej oceny art. 144 PZP, ustawodawca powinien poświęcić temu przepisowi więcej uwagi. Trudno bowiem uznać, że ustawodawca zwolniony jest z obowiązku dbałości o sprawne funkcjonowanie przepisów tylko dlatego, że ich adresaci nie potrafią w pełni ich wykorzystać. ■

**21** Pytanie dotyczyło jednego z żywo dyskutowanych problemów zamówień publicznych – źródeł rozwiązań umownych stosowanych przez zamawiających. Zdecydowanie najpowszechniej stosowane są wzory opracowane samodzielnie przez zamawiającego (należy przyjąć, że te odpowiedzi obejmują także sytuacje, w których źródło rozwiązań umownych nie jest respondentom znane).

Kolejne trzy warianty odpowiedzi dotyczyły wzorów FIDIC. Tylko co dwudziesty ankietowany wskazał wzór FIDIC jako wzór stosowany przez zamawiających, do którego nie zostały wprowadzone zmiany. Aż w co trzecim przypadku wzory FIDIC były tak silnie zmodyfikowane przez zamawia-

jących, że przekracza to – zdaniem respondentów – praktykę przyjętą w obrocie handlowym. Jedynie zdaniem 5% badanych wzór FIDIC został zmodyfikowany w granicach uznanych w praktyce handlowej.

Podsumowując uzyskane odpowiedzi, należy stwierdzić, że większość respondentów postrzega praktykę zamawiających jako możliwą do zaakceptowania. Jednocześnie jednak znaczna liczba – bo 1/3 – uznaje te praktyki za nieprawidłowe. Tak bowiem należy zinterpretować odpowiedzi wskazujące na modyfikację wzorca FIDIC w stopniu przekraczającym praktykę handlową. ■

79%

7%

4%

7%

3%

Z jakich wzorów umów korzysta Pani/Pan najczęściej podczas realizacji inwestycji w ramach przedsięwzięć prywatnych?

wzór własny  
zamawiającego

FIDIC

FIDIC zmodyfikowany  
przez zamawiającego  
w stopniu przekraczającym  
praktykę handlowąFIDIC zmodyfikowany  
przez zamawiającego  
w granicach przyjętych  
w praktyce handlowej

inne

## 22 Pytanie dokonuje porównania praktyki zamawiających publicznych i prywatnych. Wyraźna większość zamawiających prywatnych stosuje własne wzory umowne.

Jednocześnie jedna trzecia odpowiedzi wskazuje, że zamawiający publiczni zbyt daleko modyfikują wzorce FIDIC w stosunku do praktyki handlowej, gdy jedynie zdaniem 4% respondentów zdarza się to zamawiającym prywatnym.

Wy tłumaczeniem tego fenomenu jest powszechne stosowanie głęboko zmodyfikowanych wzorów FIDIC w inwestycjach publicznych, finansowanych ze środków Unii Europej-

skiej, zwłaszcza w drogownictwie. Zamawiający prywatni zamiast wprowadzać liczne zmiany do wzorów FIDIC, po prostu stosują oryginalne, własne rozwiązania. Co ciekawe, wzorce FIDIC bez modyfikacji, lub z nieznacznymi modyfikacjami, stosowane są niemal równie często w sektorze prywatnym, co w sektorze publicznym (6% i 7% oraz 5% i 7%) <por. pyt. 21>.

Inne wzorce umowne niż FIDIC są niezwykle rzadko stosowane przez polskich zamawiających, tak publicznych (2%), jak i prywatnych (3%) <por. pyt. 21>. ■

85%

9%

6%

W jakim zakresie, Pani/Pana zdaniem, jakość podpisywanych umów o zamówienia publiczne powoduje problemy na etapie realizacji umowy?

Większość umów ma postanowienia,  
które powodują problemy z interpre-  
tacją na etapie realizacji, które nie  
występują na rynku prywatnymnie mam  
zdaniaWiększość umów jest dobrze formułow-  
ana, nie ma istotnych problemów z inter-  
pretacją ich zapisów na etapie realizacji

## 23 Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego służy wyborowi oferty. Sama realizacja zamówienia regulowana jest umową.

Ponieważ w polskiej praktyce zamówień publicznych zdecydowanie najczęściej stosowane są tryby przetargowe, umowy mają charakter tzw. umów adhezyjnych. To oznacza, że wykonawca może jedynie zaakceptować warunki umowy i przystąpić do niej albo zrezygnować z ubiegania się o zamówienie. Wobec takiego charakteru umów, właściwe przygotowanie umowy wymaga szczególnej znajomości przedmiotu zamówienia i praktyk rynkowych. Sensownie działający zamawiający, projektując umowę, powinni uwzględniać te realia, a nie traktować projektu jako swojej propozycji negocjacyjnej. W toku negocjacji strony dochodzą bowiem do porozumienia na drodze ustępstw. W efekcie, w praktyce rynkowej standardowe umowy zwykle są bardziej wyważone i rzadko kiedy są odbiciem interesów tylko jednej ze stron kontraktu.

Brak negocjacji i odejście od standardowych rozwiązań często oznacza także projektowanie umów o niesprawdzonych rozwiązaniach. Trzeba bowiem być świadomym, że posługiwanie się utrwalonymi modelami umownymi pozwala

na korzystanie z dorobku orzecznictwa i tradycji kontraktowej. Nowe i niesprawdzone rozwiązania często prowadzą do sporów. Zamawiający, sięgając po takie niesprawdzone rozwiązania, rezygnują z korzyści, jakie dają negocjacje. Tak można tłumaczyć niską ocenę przez respondentów jakości umów o zamówienia publiczne wyrażoną przez respondentów w badaniu.

Oceny jakości umów są wśród respondentów zdecydowanie negatywne. Zdaniem 85% badanych większość umów o udzielenie zamówienia publicznego ma postanowienia, które powodują problemy z interpretacją zapisów na etapie realizacji umowy. Problem ten nie występuje, zdaniem badanych, na rynku prywatnym. Jedynie 6% respondentów uważa, że umowy są pod tym względem formułowane poprawnie. Co dziewiąty ankietowany nie ma na ten temat zdania.

Wyniki ankiety można tłumaczyć jako wyraz rozczarowania respondentów współpracą z zamawiającymi. Jednakże pytanie wyraźnie wymusza porównanie praktyki zamawiających publicznych i sektora prywatnego. To oznacza, że zachodzą powody, aby uznać odpowiedzi za obiektywne. ■



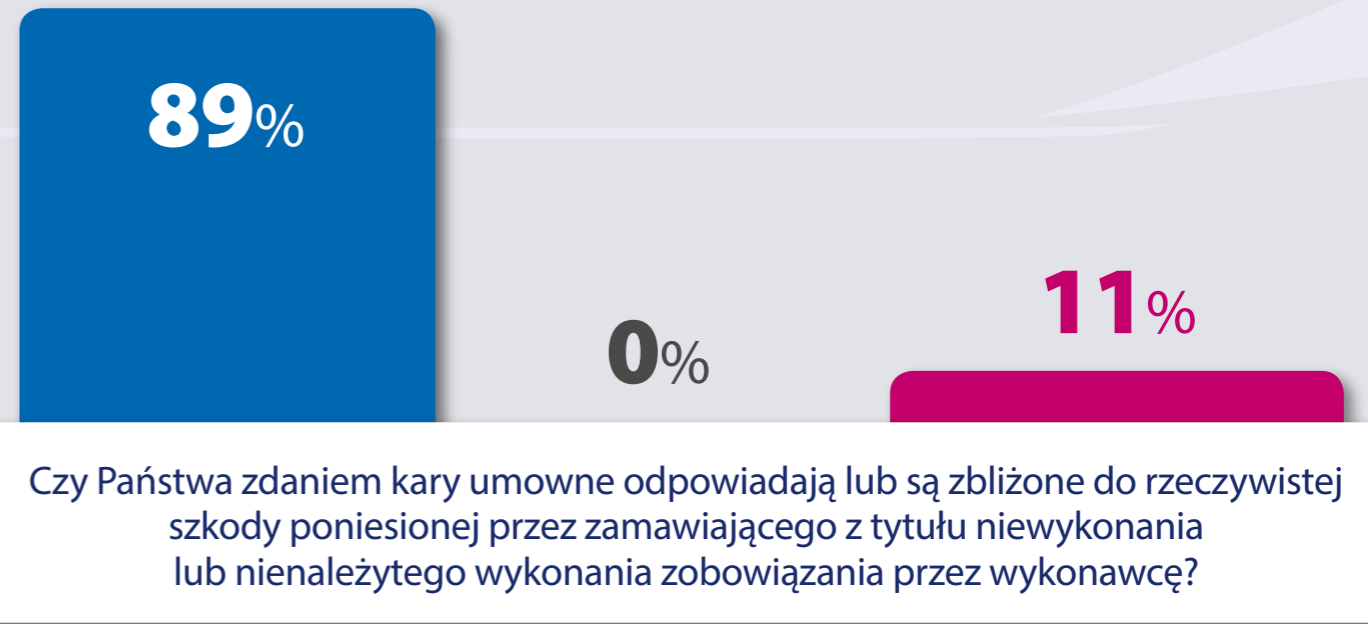
- zamawiający zawsze żąda zapłaty kar umownych za niedotrzymanie warunków umowy
- zamawiający często żąda zapłaty kar umownych za niedotrzymanie warunków umowy
- nie mam zdania
- zamawiający najczęściej dokłada wszelkich starań, aby rozwiązywać zaistniałe problemy we współpracy z wykonawcą bez sięgania do kar umownych
- zamawiający dokłada wszelkich starań, aby rozwiązywać zaistniałe problemy we współpracy z wykonawcą bez sięgania do kar umownych

**24** Pytanie dotyczy doświadczeń wykonawców z praktyką zamawiających w zakresie nakładania na wykonawców kar umownych. Należy podkreślić, że pytanie nie dotyczy rodzaju naruszeń umownych zagrożonych karą, ale jedynie rygoryzmu, z jakim zamawiający dochodzą przyznanych im uprawnień.

Wśród respondentów zdecydowanie dominuje opinia, że zamawiający zawsze żądają zapłaty kar umownych. W ocenie trzech czwartych ankietowanych zamawiający korzystają z kar umownych, w tym zdaniem prawie połowy badanych,

zamawiający zawsze żądają zapłaty kar za niedotrzymanie warunków umowy. Jedynie 12% respondentów uważa, że zamawiający najczęściej dokładają starań, aby rozwiązywać zaistniałe problemy bez sięgania do kar umownych.

Trudno jednoznacznie ocenić wynik ankiety. Z jednej bowiem strony ustawa o finansach publicznych nakazuje dochodzenia kar umownych, z drugiej jednak, większość ankietowanych uważa, że zamawiający nie są bardzo rygorystyczni. Co dziesiąty respondent wskazuje nawet na dobrą wolę zamawiających w rozwiązywaniu konfliktów. ■



- kary są zbyt wysokie i nieadekwatne do poniesionych szkód
- nie mam zdania
- kary są adekwatne do naruszeń umownych i szkód ponoszonych przez zamawiającego

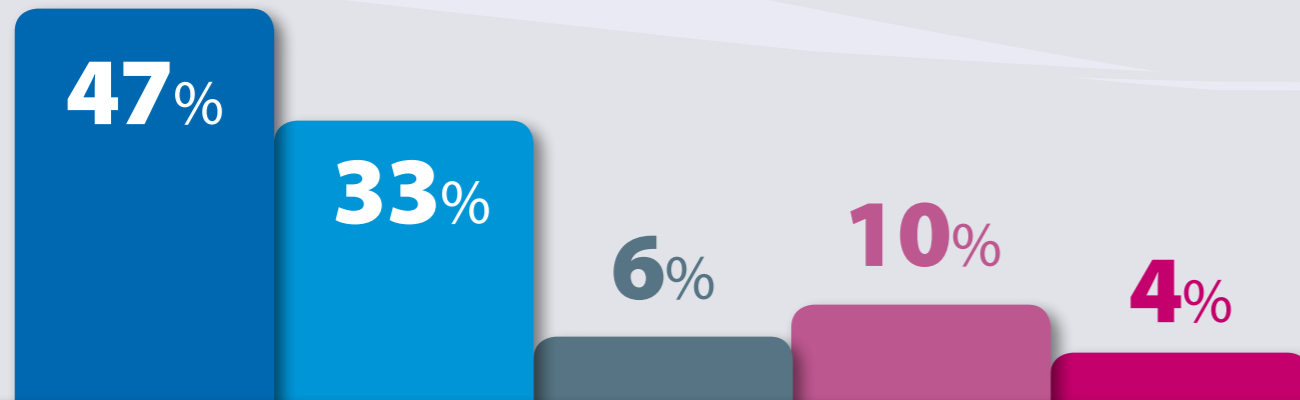
**25** Spotkania konsultacyjne odbyte w toku projektu „Wzmocnienie potencjału Związku Pracodawców Branży Infrastruktury” były okazją do swobodnej wymiany poglądów z zamawiającymi i wykonawcami. Wiele uwagi poświęcono karom umownym. Wykonawcy podawali liczne przykłady stosowania przez zamawiających wygórowanych kar umownych. Często przytaczane były przykłady znacznych kar umownych za opóźnienia w wykonaniu części zamówienia, gdy termin oddania całości zlecenia nie był nawet zagrożony. W ocenie wielu wykonawców, zwłaszcza działających w sektorze dużych inwestycji, zamawiający nie stosują dobrych praktyk w dziedzinie nadzoru nad inwestycją, a braki w nadzorze niejako rekompensują sobie karami umownymi. W sektorze usług bardzo nisko oceniana jest współpraca z zamawiającymi, w tym brak po stronie zamawiającego osób odpowiedzialnych za wykonanie umów. Także w tej branży często podnosi się, że kary umowne źle wpływają na współpracę przy wykonaniu

zadania. Wykonawcy powszechnie podkreślają, że nie są przeciwni karom umownym jako takim, ich sprzeciw budzi automatyzm nakładania i wygórowany poziom kar.

Chociaż zgodnie z art. 484 § 1 Kodeksu cywilnego kary umowne są niezależne od wysokości szkody, to dobra praktyka nakazuje zachowanie proporcji między naruszeniem a skutkami, choćby hipotetycznymi, wynikającymi dla zamawiającego z naruszenia warunków kontraktu przez wykonawcę.

Przytłaczająca większość respondentów, bo 90%, uznała, że kary umowne są zbyt wysokie i nieadekwatne do poniesionych szkód. Jedynie co dziesiąty ankietowany był przeciwnego zdania.

Wyniki odpowiedzi na to pytanie były jedynymi z najbardziej jednoznacznych w całej ankiecie. To oznacza, że praktyka formułowania kar umownych wymaga pilnej i dogłębnej naprawy. ■



Czy na etapie realizacji umowy spotkali się Państwo z praktyką zlecenia dodatkowych prac nie ujętych w umowie, w ramach uzgodnionego w umowie wynagrodzenia?

bardzo często

często

nie mam  
zdania

rzadko

bardzo  
rzadko

Czy uważają Państwo, że w umowach o zamówienie publiczne zbyt rzadko przewiduje się arbitraż FIDIC?

**26** Jednym z najczęściej podnoszonych problemów systemu zamówień publicznych w Polsce jest narzucanie wykonawcom przez zamawiających umów, które nierówno rozkładają ryzyko związane z wykonywaniem zamówienia. Źródłem wielu komplikacji jest stosowanie wynagrodzenia ryczałtowego i związana z tym praktyka żądania przez zamawiającego wykonania dodatkowych prac za pierwotnie umówione wynagrodzenie. W efekcie zakładana opłacalność zlecenia często nie może być osiągnięta. Wielu wykonawców zgłaszało, że skutek żądań zamawiających ponosili straty. Taka praktyka prowadzi do poważnych zakłóceń płynności finansowej firm. Rzetelni wykonawcy zmuszani są do oferowania cen, które pozwolą im – przynajmniej w części – pokryć dodatkowe prace. Innymi słowy, wliczają w proponowane ceny ich ryzyko. Firmy działające doraźnie, na podstawie referencji podmiotów trzecich, często bez zaplecza, nie muszą starannie szacować ryzyka i dzięki temu proponują najniższe ceny. Przy dominującym kryterium ceny w ocenie ofert, zyskują znaczną przewagę. W ocenie wykonawców uczestniczących w spotkaniach konsultacyjnych realizowanych w ramach projektu „Wzmocnienie potencjału Związku Pracodawców Branży Infrastruktury”, efekt tych trzech praktyk: stosowania wynagrodzenia ryczałtowego (wraz z trudnością w uzyskaniu zamówienia na roboty dodatkowe), nieograniczonego powoływania się na zasoby podmiotów trzecich oraz naduży-

wania kryterium ceny, jest destrukcyjne dla firm chcących zbudować swój potencjał kadrowy, finansowy i maszynowy. Nie są one w stanie konkurować cenowo z efemerycznymi twórcami, które zostały niekiedy powołane do ubiegania się o pojedyncze zamówienia.

Te opinie w pełni zostały potwierdzone w wynikach ankiety. Prawie połowa badanych wskazała, że bardzo często spotyka się z praktyką zlecenia prac dodatkowych, które nie zostały ujęte w umowie, a nie otrzymali za nie dodatkowego wynagrodzenia. Blisko 1/3 ankietowanych stwierdziła, że z takimi praktykami zamawiających spotkała się często. Jedynie 6% respondentów nie miało zdania w tej kwestii. W sumie 14% badanych rzadko lub bardzo rzadko spotkało się z takimi praktykami. Taki wynik można tłumaczyć profilem respondentów. Wśród nich dominowali przedstawiciele branży budowlanej, w której problem nieopłacanych prac dodatkowych jest szczególnie nabrzmiały. Prawdopodobnie tak samo należy tłumaczyć stosunkowo niski odsetek respondentów wskazujących na fakt, że rzadko, lub bardzo rzadko spotkali się z praktyką wymuszania realizacji dodatkowych prac bez wypłaty dodatkowego wynagrodzenia. Możliwe jednak, że takie odpowiedzi udzielały osoby zaangażowane w stosunkowo proste roboty budowlane, przy których wynagrodzenie ryczałtowe jest uzasadnione, i nie powoduje dodatkowych problemów. ■

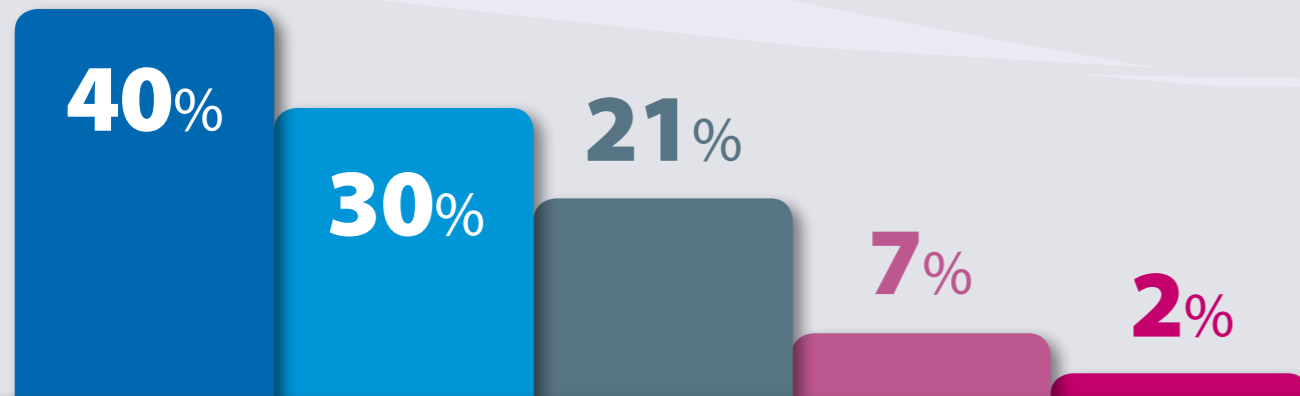
**27** Znaczna liczba spraw, które trafiają do Krajowej Izby Odwoławczej, skłania do postawienia pytania o poziom jakości w polskim systemie zamówień publicznych. Rodzi się pytanie, czy to praktyka udzielania zamówień publicznych jest tak wadliwa, że rodzi tyle sporów, czy też ich przyczyną jest zażarta konkurencja o zamówienia. Podobnie jest z wykonywaniem umów o zamówienia publiczne. Niedopracowana dokumentacja postępowania częstokroć rodzi spory dopiero na etapie realizacji zamówienia.

W wielu państwach problematyka rozwiązywania sporów na tle udzielenia zamówień publicznych następuje na drodze polubownej. W Wielkiej Brytanii i Szwecji procedury odwoławcze przewidziane dyrektywą 89/665/EWG stosowane są wręcz rzadziej niż arbitraż i mediacje.

W odniesieniu do zamówień na roboty budowlane zasadne jest zatem pytanie o powszechność stosowania w umowach klauzul arbitrażowych. Pytanie dotyczy arbitrażu FIDIC, ponieważ wzory FIDIC są punktem odniesienia do wielu rozważań o niedomaganiach polskiego systemu prawa zamówień publicznych. Generalnie znaczna większość respondentów wskazała, że zamawiający zdecydowanie zbyt rzadko przewidują w umowach arbitraż, nie tylko FIDIC, ale także innych sądów polubownych. Wielokrotnie powtarzały się odpowiedzi, że zamawiający w ogóle nie przewidują arbitrażu.

Jeden z respondentów zauważa, że arbitraż FIDIC nie powinien zastępować polskiego prawa, ale z nim współdziałać. W opinii respondentów zamawiający zbyt rzadko sięgają po arbitraż. Ich zdaniem zamawiający obawiają się arbitrażu, ponieważ mógłby narazić ich na konsekwencje dyscyplinarne. Zamawiający dążą do tego, aby ich działania miały umocowanie wprost w przepisach lub w orzeczeniu sądu powszechnego. Dlatego najczęściej w umowach przewiduje się tylko rozstrzygnięcie sporów przez sądy powszechne. Interesująco kwestię arbitrażu podsumował jeden z respondentów: „nawet jak jest przewidziany arbitraż, to zamawiający i tak się nie składają do decyzji arbitrażu i trzeba składać skargi do sądu powszechnego”.

Podsumowując, dominują głosy negatywnie oceniające brak arbitrażu w zamówieniach publicznych. Jednocześnie pojawiają się opinie, które neutralnie oceniają obecną praktykę. Nawet jeżeli arbitraż jest przewidziany w umowach o zamówienie publiczne, to i tak sprawy często ostatecznie trafiają do sądów powszechnych. Takie zachowanie zamawiających często osłabiają zaufanie do arbitrażu w oczach respondentów. ■



Czy Państwo jako przedsiębiorcy byliby zainteresowani realizowaniem inwestycji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego?

zdecydowanie tak

raczej tak

nie mam zdania

raczej nie

zdecydowanie nie

**28** Pytanie ma charakter ogólny i dotyczy zainteresowania respondentów realizowaniem inwestycji w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Prawie połowa badanych zdecydowanie wyraziła zainteresowanie taką możliwością. Około połowy ankietowanych jest raczej zainteresowanych lub nie ma w tej kwestii zdania. Zdecydowanie udział w PPP odrzucało 2% respondentów.

Wyniki ankiety pokazują pozytywne nastawienie do PPP, ale

z umiarkowanym zainteresowaniem bezpośrednim zaangażowaniem się badanych w realizację inwestycji w tej formule. Jest to o tyle zrozumiałe, że PPP w Polsce nie jest tak rozpowszechnione jak w innych krajach. Jednocześnie trzeba podkreślić, że stosunek respondentów do tego zagadnienia jest pozytywny, pomimo licznych problemów z ubieganiem się o realizację i realizację „tradycyjnych” zamówień publicznych. W tym sensie wyniki ankiety nastrajają optymistycznie. ■

Jakie usługi według Pani/Pana doświadczeń mogą być realizowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego?

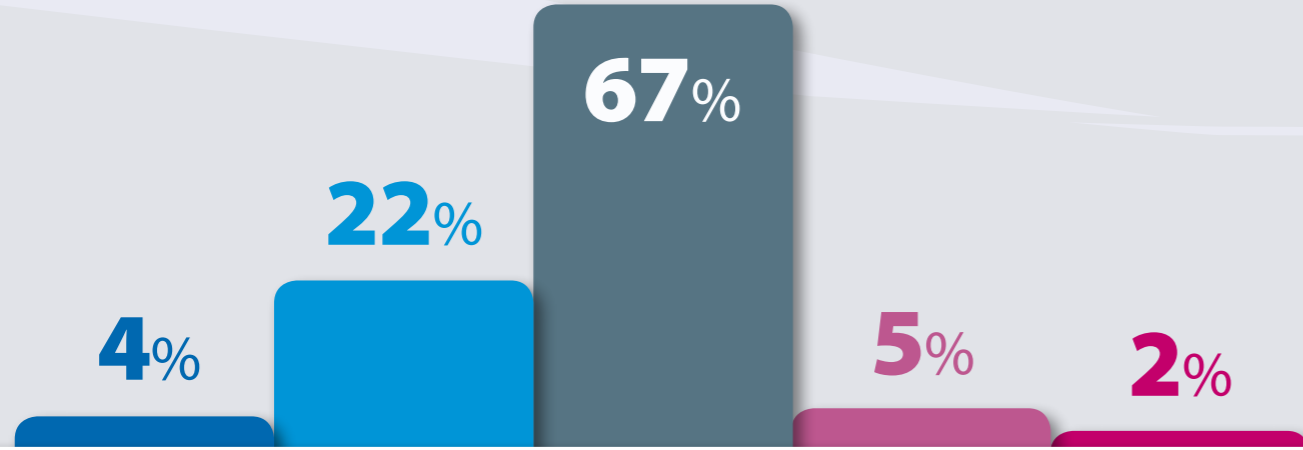
**29** Jak wiadomo, partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce nadal jest bardzo rzadko stosowaną formą wykonywania zadań publicznych. Chociaż w ostatnim czasie znacznie wzrosła liczba zamierzeń realizacji projektów PPP w naszym kraju, nadal stosunkowo niewiele wszczynanych jest postępowań w sprawie wyboru partnera prywatnego, a liczba podpisywanych umów jest wręcz znikoma. W tym kontekście zaskakująca była odpowiedź respondenta, który wskazał, że „dużo jest takich [tzw. w PPP] inwestycji”.

Niemniej działania popularyzujące PPP są niezmiennie podejmowane i sama świadomość możliwości sięgania po PPP jest dość powszechna. Chociaż celem pytania nie było sprawdzenie wiedzy fachowej respondentów, dominowały opinie generalne. Spektrum odpowiedzi było bardzo szerokie. Jeden z badanych stwierdził, że w formule PPP może być realizowana każda usługa, inny, że żadna. Pomiędzy tymi

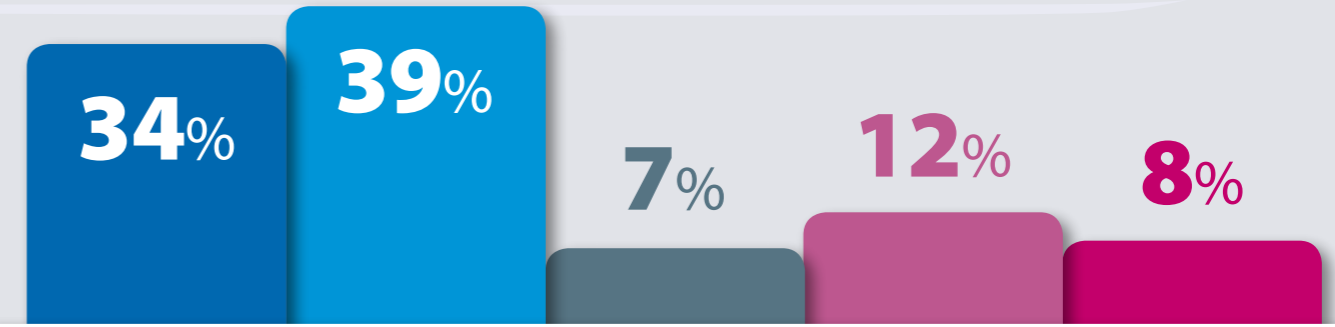
skrajnymi odpowiedziami dominowały wskazania sektora infrastruktury, przede wszystkim budowa obiektów infrastruktury sportowej. Wymieniano także wszystkie niemal dziedziny PPP, które są zwykle wymieniane w wykładach i przywoływane w środkach masowego przekazu (więziennictwo, gospodarka odpadami, służba zdrowia, parkingi miejskie). Wskazano także możliwość wdrażania nowych technologii, zmierzających do oszczędności energii (np. oświetlenie uliczne zasilane ze źródeł energii odnawialnej). Jeden z respondentów wskazał, że w formie PPP może być realizowane „wszystko, co przynosi zysk”.

Generalnie w odpowiedziach dominowały wskazania obszarów, które najczęściej pojawiają się w mediach. Trudno o jasne wnioski z badania, poza jedną refleksją, że ogólne nastawienie respondentów do PPP jest pozytywne. ■





Czy w przypadku inwestycji zrealizowanych w ramach PPP występowały problemy z uzyskaniem finansowania od podmiotów finansujących (banki, fundusze, etc.)?



Czy Pani/Pana zdaniem w procesie wyboru wykonawcy warto wprowadzić dodatkowe punkty za stosowanie przez oferenta rozwiązań przyjaznych środowisku?

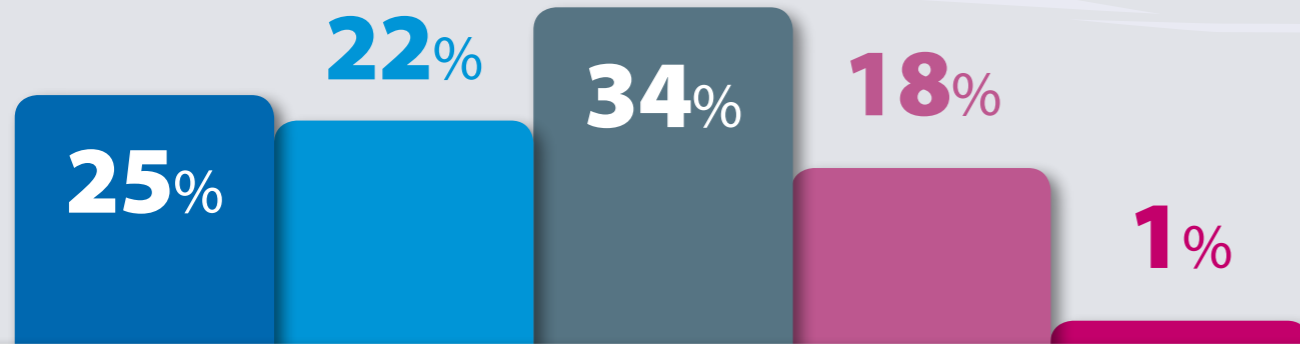


**30** Pytanie dotyczyło problemów z finansowaniem projektów PPP przez banki, fundusze i inne podmioty. Jak wiadomo, w projektach PPP istotną rolę pełnią podmioty finansujące. Niemal nigdy nie finansuje się projektów ze środków własnych. Prawie siedmiu na dziesięciu respondentów odpowiedziało, że nie ma zdania w zadanej sprawie. Jednocześnie jednak aż jedna czwarta badanych od-

powiedziała, że problemy z finansowaniem pojawiają się bardzo często lub często. Z uwagi na bardzo skromne doświadczenia z PPP wyniki odpowiedzi na pytanie 30. nie są zaskoczeniem. Jednocześnie stosunkowo wysoki odsetek wskazań problemów z finansowaniem świadczy o dużej świadomości złożoności projektów PPP wśród ankietowanych. ■

**31** W polskiej praktyce udzielania zamówień publicznych bardzo rzadko stosowane są preferencje realizujące cele społeczne. Podobnie rzecz się przedstawia z wprowadzaniem preferencji dla rozwiązań proekologicznych. Jedna trzecia respondentów zdecydowanie popiera wprowadzenie dodatkowych punktów za stosowanie przez oferentów rozwiązań przyjaznych środowisku. Ogólnie stosunek pozytywny do tego zagadnienia wyraziło prawie trzy czwarte respondentów. Zdecydowanie przeciwnych przyznawaniu dodatkowych punktów za rozwiązania przyjazne środowisku było tylko 8% badanych, zaś raczej przeciwnych 12%. To dość pokaźna liczba, biorąc pod uwagę, że jednocześnie jednym z głównych problemów wskazanych w ankiecie jest nad-

używanie kryterium cenowego, a więc kryterium całkowicie ignorującego aspekty społeczne i środowiskowe. Poglądy respondentów bardzo dobrze wpisują się w obecne trendy panujące w Unii Europejskiej. Coraz więcej państw członkowskich sięga po zamówienia publiczne w celu realizacji polityki społecznej. Takie tendencje mogą się nasilać szczególnie w okresie obniżonej koniunktury. Wiele bowiem wskazuje na to, że opinia publiczna oczekuje wykorzystania pieniędzy podatników do wsparcia walki z bezrobociem i innymi negatywnymi zjawiskami społecznymi. Jednocześnie, jest grupa respondentów będących zdecydowanie przeciwna stosowaniu kryteriów pozagospodarczych w zamówieniach publicznych. ■



Czy Pani/Pana zdaniem Związek Pracodawców Branży Infrastruktury powinien zwrócić uwagę na następujące tematy: zagospodarowanie przestrzenne, energetyka, rozwój sieci kolejowych i drogowych, rozwój sieci wodno-kanalizacyjnych, inne.

zagospodarowanie przestrzenne

energetyka

rozwój sieci kolejowych i drogowych

rozwój sieci wodno-kanalizacyjnych

inne

### 32 Ostatnie pytanie ankiety dotyczyło zagadnień, które zdaniem respondentów powinny znaleźć się w orbicie zainteresowań Związku Pracodawców Branży Infrastruktury.

Badani mieli do wyboru cztery odpowiedzi:

- zagospodarowanie przestrzenne
- energetykę
- rozwój sieci kolejowych i drogowych
- rozwój sieci wodno-kanalizacyjnych.

Preferencje respondentów rozłożyły się w miarę jednolicie. Największą popularnością cieszy się temat sieci kolejowych i drogowych. Pozostałe tematy zyskały podobne „poparcie”.

**Konfederacja Lewiatan** to reprezentatywna organizacja pracodawców, która zabiega o konkurencyjność polskiej gospodarki i sukces polskich przedsiębiorstw. Konfederacja zrzesza ponad sześćdziesiąt związków branżowych i regionalnych oraz kilkudziesięciu członków indywidualnych, reprezentując łącznie blisko cztery tysiące firm, które zatrudniają ponad siedemset tysięcy pracowników.

Od momentu powstania w 1999 roku, Lewiatan zaopiniował ponad dwa i pół tysiąca projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących różnych obszarów gospodarki. Opracował także wiele własnych projektów legislacyjnych. Konfederacja stawia na wysoką jakość ekspertyzy prawnej i ekonomicznej. Tworzą ją eksperci biura we współpracy ze specjalistami z firm członkowskich. Konfederacja jako jedyna polska organizacja pracodawców prowadzi biuro w Brukseli i jest członkiem BUSINESSEUROPE – największej organizacji pracodawców w Unii Europejskiej.

Lewiatan posiada tytuł partnera społecznego. Reprezentuje więc pracodawców w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, ma także prawo do:

- opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie praw i interesów związków pracodawców,
- opiniowania dokumentów konsultacyjnych Unii Europejskiej, w szczególności białych ksiąg, zielonych ksiąg i komunikatów, a także projektów aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie objętym zadaniami związków pracodawców,
- występowania z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie spraw objętych zadaniami organizacji pracodawców.

Konfederacja opracowuje własne reprezentatywne badania kondycji firm z sektora MSP, bada również m.in. innowacyjność polskich przedsiębiorstw. W wydawanej corocznie „Czarnej liście barier” wskazuje największe bariery w prowadzeniu biznesu w Polsce.

**Związek Pracodawców Branży Infrastruktury** powstał w listopadzie 2011 roku i w tym samym czasie wstąpił do Konfederacji Lewiatan. Obecnie Związek zrzesza 17 firm. W przeciwieństwie do istniejących od dawna wąskich organizacji branżowych, w strukturach ZPBI współpracują przedsiębiorcy reprezentujący szerokie spektrum działalności związanych z sektorem infrastruktury. Wśród członków Związku znajdują się firmy budowlane, wydobywcze i spedycyjne, biura projektowe, kancelarie prawne, firmy świadczące usługi z zakresu gospodarki odpadami i recyklingu czy producenci taboru szynowego. Taka struktura członkowska umożliwia przygotowanie wyważonych propozycji rozwiązań problemów sektora z uwzględnieniem szerokiej perspektywy pomiotów w nim uczestniczących.

Związek dba o wypracowanie wspólnych stanowisk przedsiębiorców, ochronę ich praw i reprezentowanie interesów wobec organów władzy i administracji państwowej oraz aktywne uczestnictwo w procesie legislacyjnym. Związek przekazuje swoim członkom, środowiskom opiniotwórczym, a także politykom ocenę sytuacji gospodarczej oraz propozycje korzystnych dla sektora i całej gospodarki rozwiązań prawnych. Obecnie prace Związku koncentrują się nad zagadnieniami związanymi z prawem zamówień publicznych, partnerstwem publiczno-prywatnym oraz rozwojem infrastruktury drogowej i kolejowej w naszym kraju.

Przedstawiciele Związku uczestniczą także w pracach Rady Infrastruktury, które koncentrują się na legislacji dotyczącej infrastruktury, w tym przede wszystkim na opiniowaniu projektów aktów prawnych przygotowanych przez rząd i parlament oraz przygotowaniu własnych projektów rozwiązań legislacyjnych.

Związek Pracodawców Branży Infrastruktury  
ul. Zbyszka Cybulskiego 3, 00-727 Warszawa, tel. 48 (22) 55 99 907, fax 48 (22) 55 99 910



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



POLSKA KONFEDERACJA  
PRACODAWCÓW PRYWATNYCH  
**LEWIATAN**

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Egzemplarz bezpłatny.