

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 412

## Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka

Redaktorzy naukowi

Adam Kopiński

Paweł Kowalik



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Aleksandra Śliwka  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Justyna Mroczkowska  
Łamanie: Beata Mazur  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronach internetowych  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-568-1**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Andrzej Babiartz:</b> Zorganizowana część przedsiębiorstwa z branży gier komputerowych jako wkład do nowej spółki z udziałem funduszu VC (Organized part of a company from the computer games industry as a contribution to the new venture).....	11
<b>Krystyna Brzozowska:</b> Znaczenie Europejskiego Banku Inwestycyjnego w rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Europie (A role of the European Investment Bank in European PPP development).....	24
<b>Elżbieta Drogosz-Zabłocka, Agnieszka Kopańska:</b> Partnerstwo publiczno-prywatne – analiza korzyści dla interesu publicznego w przypadku wykorzystania w szkolnictwie zawodowym w Polsce (Public Private Partnership – value for money in case of vocational education in Poland) .....	35
<b>Krzysztof Dziadek:</b> Zarządzanie finansami projektów unijnych w świetle badań empirycznych (Financial management of projects co-financed from the EU in the light of empirical research).....	46
<b>Anna Feruś:</b> Wykorzystanie nowych modeli kapitalizacji do oceny spłaty kredytu przy równych ratach kapitałowo-odsetkowych na przykładzie Banku Pekao SA (Use of new models of capitalization for the evaluation of the credit equal installments of capital and interest on the example of Bank PEKAO S.A.) .....	56
<b>Piotr Figura:</b> Zróżnicowanie płynności finansowej w zależności od wielkości przedsiębiorstwa (Diversity of financial liquidity depending on the size of an enterprise) .....	66
<b>Iwona Gorzeń-Mitka:</b> Gender differences in risk management. Small and medium sized enterprise perspective (Różnice w zarządzaniu ryzykiem ze względu na płeć. Perspektywa małych i średnich przedsiębiorstw).....	80
<b>Joanna Hady, Małgorzata Leśniowska-Gontarz:</b> Analiza wydatków na ochronę zdrowia a kondycja zdrowotna polskiego społeczeństwa (Expenditures on healthcare system against health condition of Polish society)...	90
<b>Dagmara Hajdys:</b> System wsparcia partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce na tle systemów wybranych państw Unii Europejskiej (Poland's PPP support system as juxtaposed with the systems operating in selected countries) .....	106
<b>Jacek Kalinowski:</b> The impact of the use of funding sources for targeted research projects on the accounting system of research institutes in Poland	

– the results and analysis of the survey (Wpływ wykorzystania źródeł finansowania celowych projektów badawczych na system rachunkowości w instytutach badawczych w Polsce – wyniki i analiza badań ankietowych)	118
<b>Paweł Kowalik:</b> Kryzys finansowo-gospodarczy a stan finansów publicznych nowych krajów członkowskich UE (Financial and economic crisis vs. the condition of public finances in new Member States of the EU).....	134
<b>Paweł Kowalik, Małgorzata Kwiedorowicz-Andrzejewska:</b> Poziome wyrównanie dochodów w Polsce na przykładzie Dolnego Śląska (Model of horizontal equalization in Poland – example of Lower Silesian Voivodeship) .....	144
<b>Justyna Kujawska:</b> Wydatki na opiekę zdrowotną a efekty zdrowotne – analiza porównawcza krajów europejskich metodą DEA (Health care expenditures vs. health effects – comparative analysis of European countries by DEA method) .....	156
<b>Agnieszka Kuś, Magdalena Pawlik:</b> Wykorzystanie modelu regresji wielorakiej do określenia czynników kształtujących poziom kapitału obrotowego w przedsiębiorstwach przemysłowych (The application of multiple regression model for determining factors shaping the level of working capital in industrial companies).....	166
<b>Jacek Lipiec:</b> Risk of public family firms (Ryzyko giełdowych firm rodzinnych) .....	185
<b>Katarzyna Lisińska:</b> Determinanty struktury kapitału na poziomie państwa na podstawie przeglądu literatury (Country-specific capital structure determinants. Review of the literature) .....	204
<b>Tomasz Łukaszewski, Wojciech Głocko:</b> Wpływ cen energii i systemu wsparcia na efektywność inwestycji wiatrowych w Polsce (Impact of selected instruments of energy market on wind farm efficiency in Poland).....	216
<b>Barbara Michalak-Prymon:</b> Zakres stosowania przez podmioty sektora bankowego dokumentu <i>Zasady ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych</i> (Implementation of corporate governance principles by the institutions supervised by the financial supervision authority).....	229
<b>Ireneusz Miciuła:</b> Methods for providing economic safety in business transactions in the context of currency risk (Metody zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego w transakcjach biznesowych w kontekście ryzyka walutowego) .....	246
<b>Magdalena Mikołajek-Gocejna:</b> Willingness to disclose information versus investors' expectations in companies listed on the Warsaw Stock Exchange (Skłonność spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie do ujawniania informacji a oczekiwania inwestorów) .....	257
<b>Dorota Starzyńska:</b> Aktywność innowacyjna przedsiębiorstw a przynależność do sektorów przemysłu wynikająca z różnych poziomów techniki w świetle badań ankietowych (Innovation activities in manufacturing enterprises by technology levels in the light of the survey) .....	273

---

<b>Wacława Starzyńska, Magdalena Sobocińska:</b> Ocena konkurencyjności rynku zamówień publicznych na przykładzie oprogramowania informatycznego (Evaluation of competitiveness of public procurement market on the example of computer software) .....	287
<b>Emilia Stola, Artur Stefański:</b> The relation between the share of family enterprises in the credit portfolio and the quality of the entire bank credit portfolio and profitability of selected cooperative banks' asset (Zależność między udziałem przedsiębiorstw rodzinnych w portfelu kredytowym a jakością całego portfela kredytowego i rentownością majątku wybranych banków spółdzielczych).....	296
<b>Jarosław Szymański:</b> Pozacenowe kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty a nowelizacja prawa zamówień publicznych (Non-price criteria for selecting the best offer and amendment of the law on public procurement).....	308
<b>Anna Wawryszuk-Misztal:</b> Bezpośrednie koszty emisji akcji w pierwszej ofercie publicznej na GPW w Warszawie (Direct costs of share issuance in IPO on the Warsaw Stock Exchange).....	320
<b>Paweł Wnuczak:</b> Skuteczność rekomendacji wydawanych przez analityków giełdowych w okresach stagnacji na rynkach kapitałowych (Effectiveness of recommendations issued by stock market analysts in periods of stagnation on capital markets) .....	333
<b>Magdalena Załęczna:</b> Przestrzenne rozmieszczenie inicjatyw partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce (Spatial distribution of Public Private Partnership's ideas in Poland).....	343
<b>Danuta Zawadzka, Ewa Szafraniec-Siluta, Roman Ardan:</b> Factors influencing the use of debt capital on farms (Czynniki wpływające na wykorzystanie kapitału obcego przez gospodarstwa rolne) .....	356

## Wstęp

Działalność gospodarcza, w skali zarówno makroekonomicznej, jak i mikroekonomicznej, składa się z gospodarki realnej wytwarzającej dobra i świadczącej usługi, w której kluczową rolę odgrywa szeroko rozumiana sfera finansów, obejmująca trzy zasadnicze grupy zagadnień: racjonalnego wyboru celów jednostek (organizacji) gospodarczych w aspekcie finansowym, optymalnych źródeł ich finansowania, a także efektywnego wykorzystania zgromadzonych zasobów finansowych.

Procesy globalizacyjne, a także kryzysy polityczne i wojskowe, sytuacja gospodarcza w Unii Europejskiej spowodowana falą imigracji, załamanie w gospodarce chińskiej muszą być uwzględniane przy podejmowaniu bieżących i strategicznych decyzji finansowych. Ponadto okoliczności te przyczyniają się do powstawania niekorzystnych warunków gospodarowania przedsiębiorstw w sferze pozyskiwania kapitałów, a w skali makro mogą prowadzić do powiększania deficytu i długu publicznego. Warunki zewnętrzne i wewnętrzne wymuszają jeszcze większą koncentrację teorii i praktyki zarządzania finansami na problemach zarówno finansów publicznych, jak i finansów przedsiębiorstw. Chodzi mianowicie o takie zarządzanie finansami, które powoduje pomnażanie bogactwa właścicieli kapitału i jednocześnie prowadzi do wzrostu dobrobytu całych społeczności. Zagadnieniom tym poświęcone są artykuły opublikowane w niniejszym zeszycie Prac Naukowych. Problematyka poruszana w przedstawionych opracowaniach dotyczy między innymi następujących obszarów zarządzania finansami: pozyskiwania kapitałów przez inicjatywy partnerstwa publiczno-prywatnego, udziału *venture capital*, zarządzania finansami w jednostkach sektora publicznego, np. w służbie zdrowia, zarządzania ryzykiem w podmiotach gospodarczych, sterowania strukturą kapitału i płynnością finansową przedsiębiorstwa, finansowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw, oceny efektywności inwestycji w odnawialne źródła energii, finansowych aspektów zamówień publicznych, finansów sektora bankowego oraz efektywności rynku kapitałowego.

Artykuły wchodzące w skład niniejszej publikacji są związane z coroczną konferencją „Zarządzanie finansami – teoria i praktyka”, organizowaną przez Katedrę Finansów Przedsiębiorstwa i Zarządzania Wartością oraz Katedrę Finansów Publicznych i Międzynarodowych Wydziału Zarządzania, Informatyki i Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu z udziałem pracowników naukowych z najważniejszych ośrodków akademickich w Polsce, przedstawicieli praktyki gospodarczej i gości zagranicznych. Konferencja ewoluowała od wąskiego niegdyś ujęcia zarządzania finansami firm do ujęcia szerszego, którego istotą jest objęcie różnych sfer działalności gospodarczej, w których zarządzanie finansami ma duże

znaczenie. Dotyczy to finansów międzynarodowych, w tym finansów Unii Europejskiej, finansów centralnych (rządowych), finansów lokalnych (w tym jednostek samorządowych), finansów służb publicznych, jak również finansów wielu innych podmiotów gospodarczych.

Jako redaktorzy naukowci książki w imieniu autorów i własnym wyrażamy głęboką wdzięczność recenzentom – Paniom Profesor: Agacie Adamskiej, Aurelii Bielawskiej, Krystynie Brzozowskiej, Teresie Famulskiej, Małgorzacie M. Hybkiej, Wacławie Starzyńskiej, Paulinie Ucieklak-Jeż, oraz Panom Profesorom: Jerzemu Kitowskiemu, Jakubowi Marszałkowi i Jerzemu Różańskiemu – za wnikliwe recenzje i cenne uwagi, które przyczyniły się do powstania publikacji na odpowiednio wysokim poziomie naukowym.

Mamy nadzieję, że niniejsza lektura będzie inspiracją nie tylko do dalszych badań naukowych, ale również do wdrażania innowacyjnych rozwiązań w zakresie finansów zarówno w sektorze przedsiębiorstw, jak i w sektorze publicznym.

*Adam Kopiński, Paweł Kowalik*

**Jarosław Szymański**

Uniwersytet Łódzki

e-mail: jaroslaw.szymanski@umed.lodz.pl

---

## **POZACENOWE KRYTERIA WYBORU NAJKORZYSTNIEJSZEJ OFERTY A NOWELIZACJA PRAWA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH**

---

### **NON-PRICE CRITERIA FOR SELECTING THE BEST OFFER AND AMENDMENT OF THE LAW ON PUBLIC PROCUREMENT**

---

DOI: 10.15611/pn.2015.412.24

JEL Classification: K49

**Streszczenie:** Udzielanie zamówień publicznych wiąże się nierozzerwalnie z wieloma rodzajami ryzyka, na które narażony jest zamawiający. Zależą one od otoczenia prawnego, gospodarczego oraz oczekiwań społecznych i politycznych. Kształtują także oraz utrwalają negatywne zjawiska w systemie zamówień publicznych. Przykładem tego jest zachowawcza postawa zamawiających przejawiająca się niechęcią do stosowania pozacenowych kryteriów oceny ofert. Wprowadzona przez ustawodawcę zmiana uregulowań prawnych miała za zadanie przełamanie tej praktyki. W pracy podjęto próbę oceny skuteczności zastosowanych narzędzi administracyjnych w poprawie funkcjonowania systemu zamówień publicznych.

**Słowa kluczowe:** prawo zamówień publicznych, ryzyko w zamówieniach publicznych, modele oceny ofert, kryteria pozacenowe.

**Summary:** Awarding of public procurement is inextricably linked to a number of risks to which the entity is exposed to. They depend on legislative environment, economic, social and political expectations. They also form and perpetuate negative phenomena in the public procurement system. Its example is the conservative behavior of public procurer which is manifested by aversion to the use of non-price evaluation criteria. A change in the legislation introduced by the last amendment of public procurement law was intended to limit this practice. The study attempts to assess the effectiveness of these administrative tools in improving the functioning of public procurement system.

**Keywords:** public procurement law, risk in public procurement, models of offers evaluation, non-price criteria.



## 1. Wstęp

Krajowy system zamówień publicznych to otoczenie prawne i instytucjonalne oraz podmioty uczestniczące w postępowaniach o udzielenie zamówienia, włącznie z instytucjami zajmującymi się środkami ochrony prawnej w zamówieniach publicznych [Sadowy 2013]. Zasadniczym aktem prawnym regulującym zasady wydatkowania środków publicznych jest obowiązująca od ponad 10 lat ustawa *Prawo zamówień publicznych* (dalej Pzp) [Ustawa z 29 stycznia 2004]. Wprowadzone uregulowania prawne mają realizować wiele celów. Podstawową funkcją ustawy jest właściwe wydatkowanie środków publicznych poprzez zwiększenie efektywności udzielanych zamówień. Drugim elementem jest ograniczenie korupcji, które to zjawisko zaburza normalne relacje rynkowe i, obok negatywnych skutków społecznych, ma bezpośredni wpływ na obniżenie efektywności udzielanych zamówień. Od dnia wejścia akt prawny był wielokrotnie nowelizowany. Wprowadzane zmiany, obok implementacji Dyrektyw Unii Europejskiej, mają za zadanie poprawę funkcjonowania systemu, szczególnie w zakresie racjonalnego wydatkowania środków publicznych.

Celem pracy jest analiza zmian w systemie zamówień publicznych, wywołanych działaniami legislacyjnymi poszerzającymi obowiązek stosowania kryteriów pozacenowych [Ustawa z 29 sierpnia 2014].

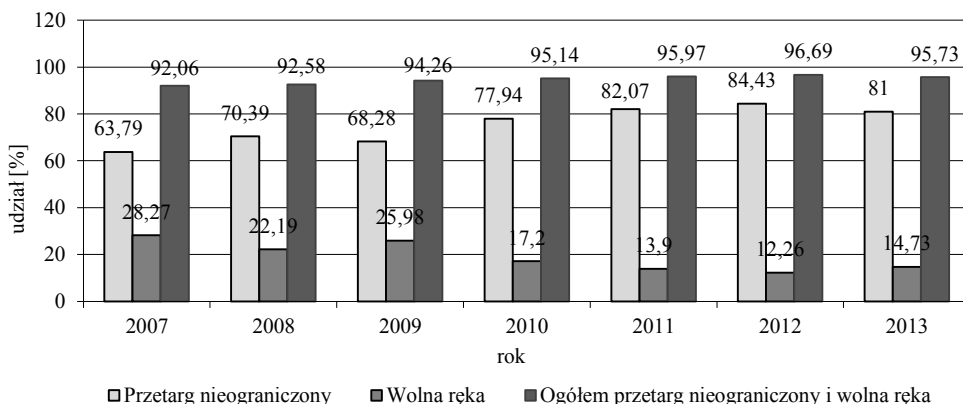
## 2. Mechanizmy podejmowania decyzji przez podmioty zamawiające

W krajowym systemie zamówień publicznych ogół obowiązków związanych z przygotowaniem postępowania przetargowego, jak również odpowiedzialność z tytułu wydatkowania środków publicznych spoczywa na zamawiającym. Do zakresu obowiązków wynikających z podstawy prawnej, na której opierają się działania wszystkich podmiotów funkcjonujących w obrocie gospodarczym, jaką jest Kodeks cywilny (dalej Kc) [Ustawa z 23 kwietnia 1964], a także treści ustawy Pzp, mającej charakter *lex specialis* w stosunku do przepisów tego kodeksu [Czajkowski (red.) 2006], dochodzą decyzje wynikające z przestrzegania postanowień ustawy o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009] oraz aktów prawnych związanych ze specyfiką prowadzonej przez zamawiającego działalności. Niezależnie od ustawodawstwa bezpośredni wpływ na działania zamawiających wywierają wytyczne o różnym stopniu sformalizowania, związane z określoną polityką władz centralnych lub samorządowych. W zależności od miejsca, jakie zajmuje w hierarchii priorytetów sektora publicznego prowadzona przez zamawiającego działalność, pojawia się z różnym nasileniem oczekiwanie jej skuteczności. W przypadku zamówień publicznych skuteczne działanie wiąże się bezpośrednio z pozytywnie zakończonym postępowaniem przetargowym. Przykładem tak daleko idących oddziaływań, wynikających z obietnic społecznych i zobowiązań międzynarodowych wywierających presję na działania podmiotu udzielającego zamówienie, są emocje związane ze zle-

cenieniem dokończenia budowy Stadionu Miejskiego we Wrocławiu (w związku z turniejem Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA – EURO 2012) firmie Max Boegl w styczniu 2010 roku. W efekcie rozwiązania z Mostostalem Warszawa kontraktu na budowę areny nowego wykonawcę wyłoniono bez przetargu, w trybie niekonkurencyjnym, z wolnej ręki, podejmując ryzyko wytoczenia Polsce procesu przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości w Luksemburgu. Ryzyko związane z niedokończeniem na czas inwestycji było dla decydentów dużo większe niż potencjalne konsekwencje związane z możliwością otrzymania kary finansowej. Dążenie do szybkiego udzielenia zamówienia wywołało także na gruncie krajowym szereg konsekwencji. Pomimo negatywnej oceny dotyczącej wyboru trybu udzielenia zamówienia (zdaniem kontroli nie wystąpiły przesłanki ustawowe umożliwiające wybór trybu z wolnej ręki), po przeprowadzonej przez prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli doraźnej, zamawiający kontynuował działania, odwołując się do Krajowej Izby Odwoławczej. Izba przychyliła się do stanowiska zamawiającego [Uchwała KIO z 6 sierpnia 2010], potwierdzając jednocześnie istnienie olbrzymiej swobody interpretacyjnej przepisów prawnych, i to w obszarze instytucji państwowych, mających stać na straży ich przestrzegania oraz kreujących kulturę udzielania zamówień.

Przytoczone wcześniej ograniczenia, choć w różnym stopniu, odnoszą się w praktyce do wszystkich zamawiających publicznych. Dotyczą one udzielania zamówień zarówno zabezpieczających potrzeby własne jednostki, jak i związanych z realizacją celów, do których jednostka została powołana. Zjawisko to zaostrza się szczególnie wyraźnie pod koniec roku budżetowego w sytuacji, kiedy zamawiający otrzymuje środki finansowe w III lub IV kwartale, bez możliwości przeniesienia ich w ramach środków niewygasających na następny rok budżetowy. Bogatą skarbnicą wiedzy w tym zakresie są orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych. Przykładem może być wyrok z dnia 1 września 2011 r., sygn. akt BDF1/4900/38/44/11/1403 [Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych 2014]. Opisane uwarunkowania przekładają się na powszechnie obserwowaną tendencję, niezależną od wartości oraz przedmiotu zamówienia, prowadzenia procedur zamówieniowych w sposób umożliwiający w jak najkrótszym czasie podpisanie umowy z wykonawcą.

W skali kraju trwała potrzeba szybkiego udzielenia zamówień potwierdzają dane z rys. 1. Chociaż w sposób widoczny uległ zmniejszeniu odsetek trwającego najkrócej trybu, jakim jest zamówienie z wolnej ręki, to jednak nadal ten tryb jest dość popularny. Działania Urzędu Zamówień Publicznych zmierzają do ograniczania stosowania trybów niekonkurencyjnych, m.in. przez wprowadzenie wytycznych dotyczących przesłanek stosowania tych trybów [UZP 2010] oraz inicjatywy ustawodawczej skutkującej wejściem w życie nowelizacji ustawy Pzp [Ustawa z 2 grudnia 2009] wprowadzającej od dnia 25 stycznia 2010 r. fakultatywną czynność publikacji ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy w trybie zamówienia z wolnej ręki. Zama-



**Rys. 1.** Zmiany preferencji zamawiających w zakresie wyboru trybu udzielania zamówień w latach 2007-2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań prezesa UZP o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych z lat 2009-2013.

wiający skompensowali spadek liczby decyzji o wyborze trybu zamówienia z wolnej ręki zwiększeniem udziału trybu przetargu nieograniczonego, który wśród trybów przetargowych jest najkrócej trwającą procedurą otwartą. W roku 2013 wystąpiły oznaki „oswojenia się” zamawiających z administracyjnymi ograniczeniami stosowania trybu zamówienia z wolnej ręki wprowadzonymi w roku 2010, czego bezpośrednim skutkiem był wzrost znaczenia tej procedury o 2,47 punktu procentowego w stosunku do roku 2012.

### 3. Ryzyko podmiotów zamawiających związane z udzielaniem zamówień publicznych

W procesie podejmowania decyzji, związanych z wyborem, przygotowaniem oraz prowadzeniem procedury, pojawia się ryzyko.

Analogicznie jak w ubezpieczeniach ryzyko w zamówieniach publicznych może być postrzegane **jako ryzyko związane z przedmiotem zamówienia** – polegające na możliwości uzyskania przedmiotu zamówienia o nieodpowiedniej jakości lub zakupienia po zawyżonej cenie, lub jako **ryzyko zamawiającego** – związane z konsekwencjami, jakie zamawiający może ponieść w przypadku braku skuteczności w udzieleniu zamówienia.

Na gruncie zamówień publicznych w sposób oczywisty występują dwa źródła ryzyka:

- wewnętrzne, do których zaliczyć można:
  - koniunkturę gospodarczą, stymulującą orientację wykonawców na zamawiających publicznych,

- permanentne modyfikacje prawodawstwa, np. zmiana stawki VAT,
- kurs walutowy, szczególnie istotny w przypadku dostaw związanych z importem,
- sytuację na rynku pracy,
- możliwości przeniesienia dotacji na rok następnym w postaci środków niewygasających,
- linię orzeczniczą KIO,
- spory instytucji państwowych w zakresie interpretacji Pzp,
- priorytety, wynikające z aktualnej polityki władz i udzielanych publicznych zobowiązań;
- wewnętrzne:
  - wybór trybu postępowania,
  - decyzje związane z określeniem zapisów specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ):
    - a) wybór kryteriów oceny ofert,
    - b) wybór warunków udziału w postępowaniu – decydujący o jakości wykonawcy,
    - c) sposób opisu przedmiotu zamówienia i jego realizacji – decydujący o jego jakości i sposobie (czasie) wykonania.

Mniej oczywista jest identyfikacja ryzyka w zakresie ustalenia, czy ryzyko w zamówieniach publicznych jest wyłącznie możliwością poniesienia straty, czy powinno także obejmować sytuacje, w których do straty nie dojdzie, a nie pojawi się dodatkowa korzyść.

Odpowiedź na powyższe pytanie może być udzielona po określeniu celów realizowanych przez zamawiającego. W przypadku gdy najważniejszym elementem staje się zawarcie umowy z wykonawcą, przy zachowaniu minimalnych możliwych terminów, każde opóźnienie w procedurze będzie stanowiło stratę zamawiającego. Zakładając, że podmiot udzielający zamówienia nie jest zainteresowany optymalnym wykorzystaniem środków finansowych, można przyjąć, że zachodzi przypadek, kiedy ryzyko jest wyłącznie związane z możliwością przedłużenia postępowania. Praktyka zamówieniowa potwierdza powszechność postrzegania tego ostatniego stanowiska wśród przeważającej części podmiotów zamawiających, czyli chodzi wyłącznie o skuteczność realizowanych zamówień.

Odmienne jest podejście, w którym zamawiający przyjmuje, że udzielenie zamówienia w możliwie najkrótszym czasie nie jest jedynym jego celem. Oczekuje nie tylko szybkiego zawarcia umowy, ale dodatkowo uzyskania rękojmi właściwej realizacji zamówienia. Pojawia się chęć pozyskania wiarygodnego partnera, który właściwie wywiąże się z realizowanej umowy. Przedmiot zamówienia opisany w SIWZ i zaproponowany w ofertach zostaje dodatkowo oceniony przez zastosowanie kryteriów pozacenowych. Dla zamawiającego ceną pośpiechu może być:

- wybór wykonawcy niegwarantującego właściwej realizacji zamówienia. Dotyczy to obiektywnych możliwości realizacyjnych wynikających zarówno z wła-

ściwości podmiotu (kadra, doświadczenie, potencjał finansowy), jak i ze sposobu prowadzenia procedury, przez wprowadzenie niezamierzenie mylnych lub niepełnych informacji w SIWZ dotyczących przedmiotu zamówienia. Może być to wynikiem prowadzenia procedury w trybie, który ogranicza możliwości pełnej prezentacji oczekiwań zamawiającego, i wyboru nieodpowiedniego wykonawcy;

- wybór oferty z najniższą ceną, która w perspektywie czasu, w trakcie eksploatacji, po uwzględnieniu wszystkich elementów kosztochłonnych (np. serwis, zużycie energii elektrycznej) okazuje się rozwiązaniem droższym.

Z obserwacji zachowań podmiotów zamawiających wynika, że w ich odczuciu ryzyko związane jest głównie z możliwością przedłużenia postępowania. To ryzyko determinuje nie tylko wybór trybu, ale także sposób przygotowania i prowadzenia procedur.

Czynności związane z udzielaniem zamówień publicznych dotyczą zarówno elementów bezpośrednio związanych z przygotowaniem i udzieleniem zamówienia, jak i narzędzi dodatkowych, mających za zadanie zabezpieczenie prawidłowego funkcjonowania systemu. Podstawowy element wprowadzony przez ustawodawcę w celu zapewnienia przestrzegania procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych to środki ochrony prawnej i zasady ich stosowania, szczegółowo opisane w dziale VI ustawy Pzp. Oczywiście konsekwencją ich stosowania jest znaczące przedłużenie procedury. Przepisy te stanowią pierwszą linię obrony interesów wykonawców, zapewniając możliwość rozstrzygnięcia wątpliwości przez niezależny organ odwoławczy. W ustawodawstwie krajowym zadanie to spoczywa od 5 grudnia 2007 r. na Krajowej Izbie Odwoławczej (dalej KIO). W okresie wcześniejszym obowiązki KIO realizowane były przez zespoły arbitrow funkcyjujące w ramach Urzędu Zamówień Publicznych. W praktyce zamówieniowej złożenie odwołania do KIO jest pierwszą i najczęściej ostatnią czynnością podejmowaną przez wykonawcę chroniącego swoje interesy. Na orzeczenie izby stronom oraz uczestnikom postępowania odwoławczego przysługuje wprawdzie skarga do sądu, ale jest to zdarzenie wyjątkowo rzadkie.

Zgodnie z ustawową definicją środki ochrony prawnej „(...) przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu, a także innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów niniejszej ustawy” [Ustawa z 29 stycznia 2004].

Wniesione odwołania można uporządkować przedmiotowo. Taka analiza jest prowadzona przez Departament Odwołań KIO i ułatwia znalezienie elementów, które najczęściej stają się przedmiotem rozpoznania Izby. Uwzględniając stosowany podział odwołań według źródeł generowania przesłanek ich wniesienia, można oszacować prawdopodobieństwo pojawienia się odwołania w zależności od danej tematyki. W praktyce zamawiający nie szacują prawdopodobieństwa wniesienia odwołania, posługując się zero-jedynkową wiedzą dotyczącą elementów, które mogą

stać się (lub nie) powodem wniesienia odwołania. Podstawowym źródłem wiedzy w tym zakresie, zarówno dla zamawiających, jak i dla wykonawców, są publikowane przez UZP kilkanaście razy w roku „Zamówienia publiczne w orzecznictwie. Zeszyty orzecznicze. Wybrane orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej oraz sądów okręgowych” [UZP 2015b].

Praktycznie zastrzeżenia skutkujące wniesieniem odwołania mogą dotyczyć postanowień zawartych w SIWZ, regulaminie konkursu, ogłoszeniu o zamówieniu lub wynikać z odmiennej oceny złożonych ofert, a w przypadków trybów niekonkurencyjnych – przesłanek wyboru trybu [UZP 2015a].

Nie można także wykluczyć sytuacji, w której system ochrony prawnej wykorzystywany jest niezgodnie z intencją ustawodawcy. Patologia takiego postępowania polega na traktowaniu złożonego odwołania lub groźby jego złożenia jako elementu przetargowego pomiędzy wykonawcami dążącymi do zdobycia danego zamówienia. Blokowanie procedury z wykorzystaniem środków odwoławczych może być także powodowane chęcią opóźnienia realizacji zamówienia ze względu na aktualne zaangażowanie potencjału wykonawcy u innego zamawiającego. Procedura badania możliwości podmiotu do zrealizowania przedmiotu zamówienia obarczona jest istotną wadą. Analizowana jest wyłącznie możliwość wykonawcy do realizacji zadania, nieuwzględniająca jego aktualnego zaangażowania. W praktyce możliwa jest sytuacja, w której wykonawca legitymuje się realizacją zamówień, potencjałem kadrowym i sprzętowym, który jest w pełni zaangażowany w innym dowolnym miejscu na świecie.

Z punktu widzenia zamawiającego złożenie odwołania może mieć kilka źródeł, będących jednocześnie potencjalnymi źródłami ryzyka:

1. Bezpośrednie, wynikające z treści dokumentów opracowanych przez zamawiającego, przygotowanych w sposób, który może być postrzegany jako ograniczający konkurencję, co zazwyczaj dotyczy zapisów zawartych w:

- a) opisie przedmiotu zamówienia,
- b) kryteriach oceny ofert,
- c) kryteriach podmiotowych, zwanych warunkami udziału w postępowaniu,
- d) warunkach realizacji zamówienia określonych w ogólnych warunkach umowy lub wzorze umowy,
- e) elementach fakultatywnych wprowadzonych do trybu (np. aukcja elektroniczna).

2. Bezpośrednie, wynikające z rażącego naruszenia przepisów ustawy z wyłączeniem elementów określonych w punkcie 1.

3. Pośrednie, polegające na niewłaściwym przygotowaniu przez wykonawców ofert, wynikające z konieczności dołączenia dodatkowych oświadczeń lub dokumentów wymaganych przez zamawiającego oraz różnic w ocenie złożonych dokumentów przez strony biorące udział w postępowaniu.

Biorąc pod uwagę, że elementy określone w punkcie 3 są wypadkową ustaleń dotyczących elementów określonych w punkcie 1, można stwierdzić, że, poza niewielkim marginesem związanym z nieumyślnym popełnieniem niekontrolowanego



uchybień, tworzenie znamion sytuacji mogącej skutkować złożeniem odwołania zależy w praktyce od intencjonalnych decyzji zamawiającego. W praktyce działania zamawiającego, wykraczające daleko poza szablony przyjętych procedur, mogą skutkować unieważnieniem postępowania.

Racjonalne podejmowanie decyzji przez zamawiającego powinno uwzględniać ryzyko, które można zidentyfikować. W praktyce takie podejście prowadzi jednak do budowy SIWZ w sposób zachowawczy, który jednocześnie minimalizuje liczbę przesłanek mogących skutkować złożeniem odwołania, a w konsekwencji przedłużeniem prowadzonej procedury.

#### **4. Analiza zmian preferencji podmiotów zamawiających w zakresie stosowania kryteriów oceny ofert**

Zachowawcze stanowisko zamawiających w określaniu postanowień SIWZ, szczególnie w zakresie utrwalonej tendencji związanej z niechęcią wprowadzania pozacenowych kryteriów do modelu oceny ofert, ma bezpośredni wpływ na obniżenie efektywności ekonomicznej w sektorze publicznym. Problem ten podnoszony był wielokrotnie w publikacjach czy referatach wygłaszanych na konferencjach organizowanych przez Urząd Zamówień Publicznych [Borowicz 2011]. Zdaniem m.in. Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, „(...) Głównym kryterium przy rozstrzygnięciu publicznych przetargów powinien być najniższy koszt, a nie najniższa cena” [Infor.pl 2015]. Po 10 latach obowiązywania ustawy Pzp problem dostrzeżony został także przez ustawodawcę. Jako środek zaradczy zastosowano najprostszą, administracyjną metodę. Nowelizacja ustawy Pzp, która weszła w życie od dnia 19 października 2014 r., wprowadziła, z niewielkimi odstępstwami, obligatoryjne formułowanie kryteriów pozacenowych.

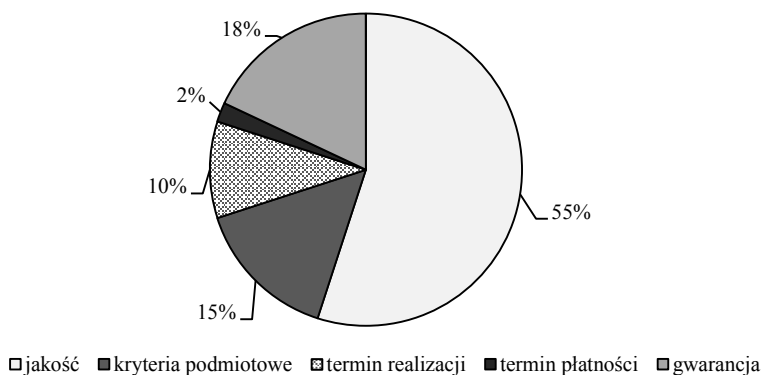
Dla potrzeb oceny skuteczności funkcjonowania nowelizacji w niniejszej pracy przeprowadzono porównanie zakresu stosowania kryteriów pozacenowych odpowiednio w styczniu 2014 r. i styczniu 2015 r. Wykorzystano informacje o zamówieniach publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Ocena ilościową umożliwia bezpośrednio system informatyczny zaimplementowany na serwerze UE [TED 2015]. W styczniu 2014 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej krajowe podmioty opublikowały 1358 ogłoszeń o zamówieniu, w których tylko 217 zawierało kryteria pozacenowe. W pozostałych 1141 ogłoszeniach wystąpiło tylko jedno kryterium, cena. W styczniu 2015 r., po wprowadzeniu regulacji ustawowych, które weszły w życie z dniem 19 października 2014 r., na 1340 opublikowanych w Dzienniku Urzędowym UE ogłoszeń o zamówieniu aż w 1166 przypadkach zastosowano dodatkowe kryteria pozacenowe, co doprowadziło do zwiększenia ich odsetka we wszystkich zamówieniach z 16% w 2014 r. do 86,6%.

W celu porównania zmian jakościowych w obrębie stosowanych kryteriów pozacenowych wylosowane zostały dwie próby, dla stycznia 2014 i stycznia 2015, o liczebnościach po 150 każde z zamówień, w których zastosowano dodatkowe kry-

teria. Z wylosowanych ogłoszeń odrzucono te, w których zastosowano więcej niż jedno kryterium pozacenowe, ze względu na nietypowość ich występowania (dla stycznia 2014 r. były to 3 zamówienia, dla stycznia 2015 r. – 5). Strukturę zamówień według zastosowanych kryteriów pozacenowych dla wylosowanych prób przedstawiono odpowiednio na rys. 2 i 3.

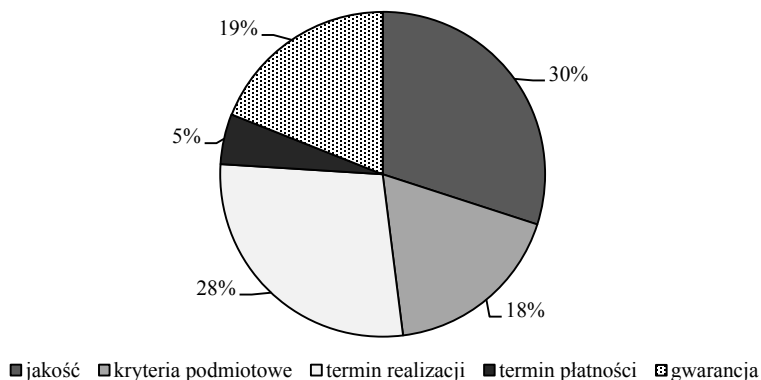
Wyszczególniono pięć kryteriów pozacenowych:

- jakość – jest agregatem kryteriów określających właściwości przedmiotu zamówienia, w tym funkcjonalności, energooszczędności, kompatybilności,
- kryteria podmiotowe – są agregatem kryteriów opisujących właściwości wykonawcy, w tym: doświadczenie, bazę sprzętową, potencjał kadrowy,
- termin realizacji,
- gwarancja.



**Rys. 2.** Struktura kryteriów pozacenowych w wylosowanej próbie ze stycznia 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zawartych w bazie TED, <http://ted.europa.eu/>.



**Rys. 3.** Struktura kryteriów pozacenowych w wylosowanej próbie ze stycznia 2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zawartych w bazie TED, <http://ted.europa.eu/>.



Porównując strukturę kryteriów pozacenowych w dwóch badanych okresach, można dojść do wniosku, że o ile wzrosła zastosowana bezwzględna ich liczba, to w jej strukturze jakościowej nie doszło do oczekiwanych zmian. Zmniejszył się odsetek kryterium określającego jakość na rzecz kryterium dotyczącego własności wykonawcy, terminu realizacji oraz terminu płatności.

Korzystając z danych otrzymanych w wyniku losowania, postawiono zatem trzy hipotezy:

$H_1^{(1)}$ : Odsetek przetargów z pozacenowym kryterium „jakość” w styczniu 2014 r. był większy niż w styczniu 2015 r.

$H_1^{(2)}$ : Odsetek zamówień z pozacenowym kryterium podmiotowym w styczniu 2014 r. był mniejszy niż w styczniu 2015 r.

$H_1^{(3)}$ : Odsetek zamówień z pozacenowym kryterium „termin realizacji” w styczniu 2014 r. był niższy niż w styczniu 2015 r.

Do weryfikacji postawionych hipotez zastosowano test dla dwóch wskaźników struktury [Domański (red.) 2001] o następujących postaciach hipotezy zerowej i alternatywnej:

$$H_0 : p_1 = p_2$$

$$H_1 : p_1 > p_2 \text{ lub } p_1 < p_2$$

oraz postaci statystyki testowej:

$$u = \frac{\frac{k_1}{n_1} - \frac{k_2}{n_2}}{\sqrt{\frac{\bar{p}(1-\bar{p})}{n}}}$$

gdzie:  $p_1, p_2$  – badane wskaźniki struktury z populacji,

$n_1, n_2$  – liczebność prób,

$\frac{k_1}{n_1}, \frac{k_2}{n_2}$  – badane wskaźniki struktury z prób,

$$\bar{p} = \frac{k_1 + k_2}{n_1 + n_2},$$

$$n = \frac{n_1 n_2}{n_1 + n_2}.$$

W przypadku pierwszej hipotezy na poziomie istotności 0,05 odrzucamy hipotezę zerową na korzyść hipotezy alternatywnej, co wskazuje, że odsetek przetargów, w których uwzględniono kryterium „jakość”, w styczniu 2014 r. był większy niż w styczniu 2015 r. ( $U = 4,31, u_\alpha = 1,65, H_1 : p_1 > p_2$ ). W przypadku drugiej hipotezy na poziomie istotności 0,05 odrzucamy hipotezę zerową na korzyść hipotezy alternatywnej, co pozwala wnioskować, że frakcja zamówień, w których uwzględniono kryterium podmiotowe w styczniu 2014 r. była mniejsza niż w styczniu 2015 r. ( $U = -0,7, u_\alpha = -1,65, H_1 : p_1 < p_2$ ). Hipoteza, że odsetek przetargów, w których

uwzględniono kryterium „termin realizacji” w styczniu 2014 r. był niższy niż w styczniu 2015 r., nie została pozytywnie zweryfikowana – z istotnością 0,05 brak jest podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej ( $U = -3,91$ ,  $u_\alpha = -1,65$ ,  $H_1: p_1 < p_2$ ).

„Gwarancja”, „termin realizacji” oraz „termin płatności”, ze względu na ramy prawne, w których porusza się zamawiający oraz nieuczciwe praktyki niektórych wykonawców, w większości przypadków powodują, że są to kryteria „martwe”. Wynika to ze sposobu ich określania, gdzie zamawiający podaje graniczną ocenianą wartość, aby uniknąć manipulacji polegających na zaoferowaniu nierealnych danych. Przykładem może być oferowanie kilkudziesięcioletnich okresów gwarancyjnych, co uczuliło w tym zakresie zamawiających [Wyrok ZA przy UZP 2007]. Trudno dopatrywać się pozytywnych zmian we wzroście liczby zamówień, w których wprowadzono dodatkowe kryteria podmiotowe. Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 3 Pzp kryteria oceny ofert nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy, a ich użycie jest odstępstwem od reguły określonym w art. 5 ust. 1 Pzp.

## 5. Zakończenie

Zmiana w ustawie Pzp wprowadzająca obowiązek stosowania kryteriów pozacenowych nie poprawiła znacznie udziału kryterium „jakości”, który umożliwia realizację zamówienia publicznego „po najniższym koszcie”. Postęp w tym zakresie nastąpił wyłącznie w zakresie wzrostu ilościowego zamówień wielokryteriowych, wymuszony nowelizacją ustawy. Dotychczasowa praktyka określania kryteriów ocen nie uległa zmianie. Wzrost zamówień poprawnie ocenianych pociągnął za sobą wzrost zamówień obciążonych kryteriami podmiotowymi oraz zamówień z kryteriami „martwymi”, stosowanymi przez zamawiających wyłącznie w celu wypełnienia dyspozycji ustawowych.

Oceniając decyzje podmiotów zamawiających, w wyjątkowo wrażliwym obszarze bezpośrednio związanym ze skutecznością i terminowością udzielenia zamówienia, należy stwierdzić, że wybiórcza zmiana w ustawie może pozornie przyczynić się do poprawy sytuacji w zakresie rzeczywistego stosowania modelu wyboru najkorzystniejszej ekonomicznie oferty. Tylko wnikliwa analiza jest w stanie ujawnić, w jakim zakresie pojawiają się pozytywne zmiany w analizowanym systemie. Bariery istotnych przekształceń jest tutaj opór zamawiających, którzy są stymulowani wyłącznie przez ustawowe nakazy. Przy braku szczegółowej analizy problemu doraźne wprowadzanie prostych zmian w procedurze nie przynosi oczekiwanych efektów.

Podsumowując, można stwierdzić, że zmiany w kulturze udzielania zamówień wymuszane ustawowo pojawiają się szybko, ale mogą także powodować nasilenie się wcześniej występujących marginalnie negatywnych zjawisk. Metody, dzięki którym można by poprawiać funkcjonowanie krajowego systemu zamówień publicznych, nie powinny ograniczać się tylko do doraźnej i, wydaje się, nie w pełni kompleksowej nowelizacji ustawy *Prawo zamówień publicznych* bez przeprowadzenia wcześniejszych, głębszych analiz tego systemu.

## Literatura

- Borowicz A., 2011, *Zamówienia publiczne w procesie inwestycyjno-budowlanym i sektorze nieruchomości: tendencje i wnioski na przyszłość*, [w:] Niczyporuk S., Sadowy J., Urbanek M. (red.), *Nowe podejście do zamówień publicznych — zamówienia publiczne jako instrument zwiększenia innowacyjności gospodarki i zrównoważonego rozwoju. Doświadczenia polskie i zagraniczne*, UZP, Warszawa, s. 19-21.
- Czajkowski T. (red.), 2006, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, UZP, Warszawa.
- Domański Cz. (red.), 2001, *Metody statystyczne. Teoria i zadania*, Wyd. UŁ, Łódź.
- Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, 2014, *Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych Nr 4/2011*, [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002135/Biuletyn\\_4\\_2011.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002135/Biuletyn_4_2011.pdf) (16.01.2014).
- Infor.pl, 2015, *Kryterium najniższej ceny – do poprawki*, [http://samorzad.infor.pl/sektor/finanse/zamowienia\\_publiczne/680076,Kryterium-najnizszej-ceny-do-poprawki.html](http://samorzad.infor.pl/sektor/finanse/zamowienia_publiczne/680076,Kryterium-najnizszej-ceny-do-poprawki.html) (16.03.2015).
- Uchwała Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 6 sierpnia 2010 r. Sygn. akt KIO/KD 58/10.
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny Dz.U., nr 16, poz. 93 ze zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U., nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Ustawa z 2 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy *Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U., nr 223, poz. 1778.
- Ustawa z 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy *Prawo zamówień publicznych*, Dz.U., poz. 1232.
- Ustawa z 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*, Dz.U., nr 19, poz. 177 ze zm.
- UZP, 2010, *Wytyczne dotyczące interpretacji przesłanek pozwalających na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki i zapytania o cenę*, Warszawa.
- UZP, 2015a, *Indeksy tematyczne orzeczeń KIO*, [http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;388;indeksy\\_tematyczne\\_orzeczen\\_kio.html](http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;388;indeksy_tematyczne_orzeczen_kio.html) (18.03.2015).
- UZP, 2015b, *Zamówienia publiczne w orzecznictwie. Zeszyty orzecznicze. Wybrane orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej oraz sądów okręgowych*, <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;2897> (16.01.2015).
- Wyrok ZA przy UZP z 7 stycznia 2007 r. sygn. akt. UZP/ZO/0-3026/06.