

Mariusz Zaborowski

Politechnika Gdańska

Rynek i implementacja dyrektyw unijnych w zakresie zamówień publicznych w Polsce i Czechach – wybrane aspekty

**Market and implementation of the EU public procurement directives
in Poland and Czech Republic – selected aspects**

Słowa kluczowe: zamówienia publiczne, dyrektywy unijne, implementacja, rynek zamówień publicznych

Keywords: public procurement, directives EU, implementation, public procurement market

Streszczenie

W artykule przedstawiono i opisano implementację dyrektyw unijnych w zakresie zamówień publicznych w Polsce i Republice Czeskiej. Przedstawiono wybrane aspekty polskiego i czeskiego rynku zamówień publicznych oraz ich problematykę.

Abstract

The article presents and describes the implementation of EU directives on public procurement in Poland and the Czech Republic. Selected aspects of the Polish and Czech public procurement market and their problems.

Wstęp

Rynek zamówień publicznych w Unii Europejskiej jest rynkiem absorbującym znaczną ilość środków, bez których w obecnej rzeczywistości trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie wielu przedsiębiorstw. To właśnie zamówienia publiczne mogą być doskonałym narzędziem polityki gospodarczej, nie tylko poszczególnych państw członkowskich, ale i całej Unii Europejskiej. Co roku w Unii Europejskiej więcej niż ćwierć miliona instytucji i władz publicznych wydaje około 14% GNP¹ w nabywaniu

¹ PNB, ang. *Gross National Product*, GNP.

usług, robót budowlanych i wszelkiego rodzaju dostaw². To właśnie zamówienia publiczne oferują lukratywne możliwości firmom, które wiedzą, jak z nich korzystać. Od lat rynek zamówień publicznych jest ważnym kanałem dystrybucyjnym środków dla przedsiębiorstw krajowych, ale również firm zagranicznych, dla których ekspansja na rynki inne niż rodzimy, jest wynikiem aspiracji i potrzeb przedsiębiorstwa. Dlatego zmiany w europejskim systemie zamówień publicznych, jak i sytuacja gospodarcza poszczególnych krajów, w istotny sposób wpływają na postrzeganie rynku zamówień publicznych, jego wartość i podejmowane decyzje przez ich uczestników. Zamówienia publiczne można oceniać z kilku punktów widzenia, np. takiego jaki proponuje Bank Światowy, czyli gospodarczego – uzyskanie najlepszego stosunku ceny do jakości; efektywności – wynikającej ze sprawności i szybkości prowadzenia procedury udzielenia zamówienia; sprawiedliwości – bezstronności i wiarygodności zamawiającego; niezawodności; przejrzystości – ustanowienia i kierowania się jednoznacznymi zasadami i procedurami, które są dostępne wszystkim zainteresowanym danym zamówieniem³. Natomiast najbardziej istotne jest to, by przepisy regulujące sferę zamówień były jak najbardziej przyjazne stronom uczestniczącym w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz spójne, biorąc pod uwagę coraz mocniej postępującą globalizację.

1. Implementacja dyrektyw

W 2016 roku Państwa członkowskie Unii Europejskiej wzmogły wysiłki, aby wprowadzić do prawa krajowego nowe dyrektywy: dyrektywę 2014/24/UE i 2014/25/UE oraz dyrektywę 2014/23/UE⁴. Kraje jakie dokonywały zmian w prawie krajowym poprzez implementacje dyrektyw to między innymi: Republika Czeska, Francja, Niemcy, Węgry, Włochy, Polska, Rumunia, Słowacja, Hiszpania, Anglia, Walia i Irlandia Północna. Pomimo indywidualnych interesów każdego z państw członkowskich, wdrożenie wspomnianych dyrektyw przyczynić się ma do uproszczenia, ujednoczenia i odformalizowania przetargów, tym samym pozwolić to ma na efektywniejsze wykorzystywanie środków publicznych⁵.

² W. oparciu o: http://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index_en.htm [dostęp: 20.08.2017].

³ W. Starzyńska, *Konkurencyjność zamówień w publicznych w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*” 2016, s. 445.

⁴ Chodzi o dyrektywy znane jako: dyrektywa klasyczna i Dyrektywę w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych oraz dyrektywę w sprawie udzielania koncesji.

⁵ Istotną zmianą mającą odformalizować i uprościć postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest jednolity europejski dokument zamówienia.

Warto zatem prześledzić, jak wyglądało przyjęcie nowych dyrektyw i jak ich wprowadzenie wpłynęło na regulacje prawa związanego z zamówieniami publicznymi. Dla porównania wybrano dwa kraje – Polska i Czechy. Są to państwa, które w tym samym 2004 roku przystąpiły do Unii Europejskiej, sąsiadujące ze sobą, aczkolwiek całkowicie o innych rynkach. Aby uzyskać wyraźny obraz rynków zamówień publicznych w pierwszej kolejności należy przyjrzeć się krótkiemu przeglądowi systemów prawnych wspomnianych państw. Istotne będą tu cztery zagadnienia poruszane w publikacji grupy prawnej Dentons, takie jak:

1. Czy wymienione dyrektywy zostały zaimplementowane do prawa krajowego i jeśli tak, to kiedy?
2. Jakie przepisy prawa regulują sferę zamówień publicznych;
3. Jakie są progi procedur udzielania zamówień oraz gdzie można szukać ogłoszeń o zamówieniach publicznych, dotyczących zamówień powyżej progu unijnego, jak i zamówień poniżej progu unijnego;
4. Jaka ochrona prawna przysługuje uczestnikom rynku zamówień publicznych⁶.

Potrzeba zmiany prawa zamówień publicznych spowodowana była wejściem w życie nowych dyrektyw, które kompleksowo regulują zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Są nimi wspomniane już dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady: – 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014 r., s. 65), – 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014 r., s. 243). W Polsce dyrektywy te, weszły w życie z opóźnieniem i zostały zaimplementowane w przepisach ustawy prawo zamówień publicznych z 2004 r. z późn. zm.⁷

1.1 Polska

Głównymi przepisami regulującymi w Polsce system zamówień publicznych są w pierwszej kolejności wymieniona już ustawa prawo zamówień publicznych z 2004 roku wraz z późn. zm., ustawa z 2009 roku o koncesji na roboty budowlane oraz ustawa z 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym, jak i akty wykonawcze wydane do ustawy – Prawo zamówień publicznych.

W Polskim systemie zamówień publicznych progiem stosowania przepisów prawa zamówień publicznych, jest kwota równa lub przekraczająca równowartość w pol-

⁶ Wdrożenie dyrektyw unijnych w zakresie zamówień publicznych – w kilku pytaniach, <https://www.dentons.com/pl/insights/guides-reports-and-whitepapers/2016/june/9/implementation-of-the-eu-public-procurement-directives> [dostęp: 20.08.2017].

⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1579).

skich złotych 30 tys. euro⁸. Tym samym to co do zasady, to właśnie od wymienionego progu zamawiający są zobligowani do stosowania przepisów ustawy. Jednakże polski system zamówień publicznych przewiduje również sytuacje, gdzie przepisy proceduralne znajdują zastosowanie dopiero, kiedy wartość szacunkowa zamówienia publicznego będzie równa lub przekroczy progi unijne⁹. Takie sytuacje będą miały swoje miejsce w szczególności, kiedy będziemy mieli do czynienia z zamówieniami sektorowymi. Wówczas próg stosowania przepisów ustawy będzie wynosił 418 tys. euro dla dostaw i usług oraz 5 225 000 euro w przypadku zamówień dotyczących robót budowlanych. Powyższe dotyczyć będzie również zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa.

Publikacja ogłoszeń o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z reguły dokonywana jest przez zamawiających w miejscach, które wskazane są przez ustawodawcę w ustawie – Prawo zamówień publicznych. Ogłoszenia o wszczęciu postępowania, którego wartość nie przekracza progów unijnych, zamawiający zamieszczają w „Biuletynie Zamówień Publicznych”, który jest dostępny na stronie internetowej Urzędu Zmówień Publicznych. Pamiętać należy, że obowiązek zamieszczenia ogłoszenia o wszczęciu postępowania dotyczy tylko tych zamówień, które są wszczynane w trybach wymagających publicznego ogłoszenia. Natomiast postępowania o wartości równej lub przewyższające progi unijne, publikowane są w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Równocześnie zamawiający zobligowani są do zamieszczania ogłoszeń na własnych stronach internetowych i na tablicach ogłoszeń w miejscu publicznym w swojej siedzibie, oraz fakultatywnie w gazetach lub czasopiśmie o zasięgu ogólnopolskim.

Każdy rynek ma swoje wartości, również rynek publiczny. W przypadku rynku zamówień publicznych jego wartości możemy klasyfikować ze względu na wartość postępowania i tym samym po części ze względu na miejsce opublikowania ogłoszenia, co przedstawia się następująco. W przypadku postępowań o wartości od najniższego progu ustawowego do progów unijnych, wykazana przez zamawiających w rocznych sprawozdaniach kwota zamówień publicznych wyniosła 31,5 mld zł (w 2015 r. – 33,1 mld zł; w 2014 r. – 40,0 mld zł; w 2013 r. – 41,0 mld zł). W odniesieniu do postępo-

⁸ 1 euro = 4,1749 zł, wynika to z rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2254).

⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28.12.2015 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz.U. poz. 2263) oraz rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 22 sierpnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz.U. poz. 1386).

wań o wartości powyżej progów unijnych szacunki oparte o treść rocznych sprawozdań pozwalają na określenie sumy zakontraktowanych kwot na poziomie ok. 75,2 mld zł (w 2015 r. – 83,2 mld zł; w 2014 r. – 93,2 mld zł; w 2013 r. – 102,2 mld zł). Pamiętać należy, że podane wartości odnoszą się do wszystkich postępowań, także tych, które nie wymagają ogłoszenia o zamówieniu. Dotyczy to zwłaszcza postępowań poniżej progu unijnego. Dane te pozwalają również przyjąć skalę podmiotów wszczynających postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W 2016 r., biorąc pod uwagę ogólną liczbę rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach, przekazywanych przez zamawiających Prezesowi UZP, można przyjąć że liczba zamawiających wynosiła 35 116, co było wynikiem nieznacznie mniejszym niż w latach 2015 i 2014, kiedy to liczba zamawiających wynosiła odpowiednio 35 641 i 36 796¹⁰.

Jednym z celów zamówień publicznych, jest wzmoczenie konkurencji wśród przedsiębiorców chcących realizować kontrakty publiczne i co do zasady kontrakty o większych wartościach niż ma to miejsce na rynku komercyjnym. Zamówienia publiczne tym samym jako obszar na wskroś konkurencyjny, narażony jest na szereg nieprawidłowości, tak ze strony zamawiających, ale także wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego. Pojawiające się nieprawidłowości, w pierwszej kolejności mają swoje odzwierciedlenie w wykorzystywaniu przez uczestników rynku zamówień publicznych, środków ochrony prawnej im przysługujących. W praktyce wykonawcy uczestniczącemu w rynku zamówień publicznych od każdej czynności lub zaniechania czynności, do której był zobligowany zamawiający, przysługuje wniesienie odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej. Wyjątki dotyczące możliwości wniesienia odwołania określa ustawa i dotyczą one niektórych czynności poniżej progu unijnego, oraz projektów koncesyjnych, które objęte są innym systemem środków ochrony prawnej. Dane zamieszczone przez Urząd Zamówień Publicznych wskazują, że z pierwszego środka ochrony prawnej – odwołania (drugim środkiem ochrony prawnej jest możliwość wniesienia Skargi do sądu przez uczestników postępowania odwoławczego) skorzystano w 2016 – 2496. W pozostałych latach liczba wniesionych odwołań przedstawiała się następująco:

- 2012 r. – 2942 odwołania,
- 2013 r. – 3044 odwołania,
- 2014 r. – 2836 odwołań,
- 2015 r. – 2877 odwołań.

Dane publikowane przez Urząd Zamówień Publicznych wskazują również, że zdecydowana większość wniesionych odwołań przez wykonawców uczestniczących w rynku zamówień publicznych dotyczyła postępowań o wartości powyżej progów

¹⁰ Urząd Zamówień Publicznych, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2016 r.*, Warszawa 2017.

unijnych i było to 79% wszystkich odwołań (1977). Pozostałe wniesione odwołania przez wykonawców dotyczyły postępowań o wartościach poniżej progu unijnego – 21% (519 odwołań). Tendencja taka była zachowana również w latach ubiegłych, gdzie w 2015 r. – 82% odwołań (2360) dotyczyło postępowań o wartościach powyżej progu unijnego, zaś 18% (517 odwołań) dotyczyło postępowań o wartościach poniżej progu unijnego.

Na skuteczność wniesienia odwołania w pierwszej kolejności wpływ ma zachowanie terminu na jego wniesienie, jak również przesłanie kopii wniesienia odwołania do zamawiającego oraz uiszczenie wymaganego wpisu. Wpis od odwołania wynosi od 7500 zł do 20 tys. złotych w zależności od rodzaju postępowania. Jeżeli mamy do czynienia z postępowaniami poniżej progu unijnego, którego przedmiot zamówienia dotyczy dostawy lub usługi, wysokość wpisu wynosi 7500 zł. Natomiast jeżeli postępowanie przedmiotowe dotyczy robót budowlanych wpis poniżej progu unijnego wynosi 15 tys. zł. W przypadku zaś zamówień powyżej progu unijnego sytuacja przedstawia się następująco. Dla zamówień dotyczących dostaw i usług wpis wynosi 10 tys. zł, natomiast dla zamówień dotyczących robót budowlanych 20 tys. zł¹¹.

W przypadku podjęcia decyzji przez wykonawcę o wniesieniu odwołania istotne jest zachowanie terminu na jego wniesienie. Powyżej progu unijnego termin na wniesienie odwołania wynosi 10 dni, natomiast w przypadku zamówień poniżej progu unijnego termin ten wynosi 5 dni. Należy wspomnieć, że polski system zamówień publicznych wspomniany termin na wniesienie odwołania uzależnia od sposobu przesłania informacji o czynności zamawiającego stanowiącej podstawę do wniesienia odwołania. Postępowanie odwoławcze prowadzone przez Krajową Izbę Odwoławczą jest szybkie, ponieważ rozpoznanie odwołania z reguły dokonywane jest w terminie 5 dni w przypadku postępowań poniżej progu unijnego, natomiast w przypadku postępowań powyżej progu unijnego, zwykle rozpatrywane jest w terminie 15 dni. Jednocześnie orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej nie wyczerpuje możliwości dochodzenia swoich praw przez strony postępowania odwoławczego. Polski system zamówień publicznych przewiduje również możliwość złożenia skargi do Sądu. Pomimo tego, że skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej została uregulowana w ustawie prawo zamówień, to postępowanie wszczęte skargą jest szczególnym postępowaniem sądowym, do którego w sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy apelacji cywilnej zawarte w Kodeksie postępowania cywilnego. Jednocześnie warto nadmienić, iż w orzecznictwie utrwalił się pogląd, zgodnie z którym postępowanie sądowe jest swego rodzaju drugą instancją od orzeczenia zespołu arbitrów orzekają-

¹¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (Dz.U. nr 41, poz. 238).

cych w KIO (postanowienie Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z 4 listopada 2009 r., III CA 472/09). Zatem skarga traktowana jest jako zwykły środek odwoławczy, przysługujący od orzeczeń o charakterze merytorycznym i formalnym, który łączy cechy apelacji i zażalenia¹². Należy również pamiętać, że skarga na orzeczenie KIO nie jest zawsze możliwa. Dlatego podjęcie decyzji o złożeniu skargi do sądu przez uczestnika postępowania odwoławczego musi być dobrze przemyślane nie tylko ze względu na koszty wniesienia skargi, ale również warto, by wnoszący skargę do sądu na orzeczenie izby upewnił się, że orzeczenie takie jest zaskarżalne.

Skarga do sądu przysługuje na dwa rodzaje orzeczeń Krajowej Izby Odwoławczej:

- na orzeczenie merytoryczne rozstrzygające spór stron;
- na postanowienie kończące postępowanie odwoławcze (czyli odrzucenie odwołania oraz umorzenie postępowania odwoławczego).

Termin na wniesienie skargi regulują przepisy ustawy prawo zamówień publicznych. Zgodnie z art. 198b skargę na orzeczenie KIO wnosi się w terminie 7 dni od dnia otrzymania przedmiotowego orzeczenia. Skarga podlega opłacie, która wynosi pięciokrotność wpisu wniesionego odwołania, co cały czas jest nad wyraz kosztowne. Opłata tym samym wyniesie za wniesienie skargi (biorąc pod uwagę opłatę za odwołanie) od 37 tys. zł do 100 tys. zł. Wniesiona skarga natomiast powinna być rozpatrzona w terminie jednego miesiąca od jej złożenia. Jednak najczęściej wykorzystywanie środków ochrony prawnej kończy się etapie wniesienia odwołania i wyroku KIO. W 2016 r. liczba skarg wniesionych na orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej do sądów okręgowych kształtowała się na najniższym poziomie za okres 2012–2016. Stosunek procentowy liczby skarg względem rozpatrzonych odwołań pozostał jednak podobny.

Tab. 1. Liczba skarg składanych w ostatnich latach

L.p.	Lata	Liczba skarg	stosunek procentowy liczby skarg względem rozpatrzonych odwołań
1	2016	130	5%
2	2015	179	6%
3	2014	133	5%
4	2013	144	5%
5	2012	152	5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2012–2016*.

¹² <http://www.rp.pl/Firma/312239981-Skarga-do-sadu-na-orzeczenie-Krajowej-Izby-Odwo-lawczej.html#ap-3> [dostęp: 20.08.2017].

W 2016 r. spośród 130 skarg na orzeczenia KIO, 61 skarg (47%) zostało wniesionych przez odwołujących, 24 skargi (19%) – przez zamawiających, a 24 skargi (19%) przez wykonawców przystępujących do postępowania odwoławczego.

Jak już wspomniano nie ma możliwości by funkcjonowanie systemu zamówień publicznych w Polsce odbywało się tylko i wyłącznie w oparciu o ustawę prawo zamówień publicznych i akty wykonawcze. Koordynacja całego systemu zamówień publicznych w Polsce powierzona została Urzędowi Zamówień Publicznych. Główne obowiązki jakie spoczywają na UZP to tworzenie projektów ustaw w zakresie zamówień publicznych, kontrola przestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych w przeprowadzanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, organizacja szkoleń z zakresu zamówień publicznych, jak i współpraca międzynarodowa w kwestiach związanych z zamówieniami publicznymi.

1.2 Czechy

Czechy, podobnie jak Polska, są członkami Unii Europejskiej od 2004 roku. Również przed Republiką Czeską stanęło wiele wyzwań związanych z dostosowaniem przepisów krajowych do wymogów dyrektyw unijnych, również w obszarze zamówień publicznych.

Czeskie zamówienia publiczne, podobnie jak polskie, rodziły się na nowo w rzeczywistości lat 90. tych ubiegłego wieku. Do 1995 roku w Czechach prawo zamówień publicznych praktycznie nie istniało, a sferę dotyczącą przetargów regulowały przepisy prawa budżetowego. Pierwsze przepisy pojawiły się właśnie w 1995 roku, natomiast skala ich była bardzo wąska, jak również ówczesne regulacje zawierały wiele wyłączeń i preferencji dla przedsiębiorców krajowych. Głównie rozwój systemu zamówień publicznych kojarzyć należy z akcesją Czech do Unii Europejskiej, czyli z 2004 rokiem. To właśnie członkostwo Czech w Unii Europejskiej rozpoczęło implementację dyrektyw unijnych w obszarze zamówień publicznych. Przyjęto również GPA¹³. Problematykę zamówień publicznych w Republice Czeskiej do momentu przyjęcia dyrektyw 2014/24/UE, 2014/25/UE, regulowała ustawa nr 137/2006 o zamówieniach publicznych¹⁴.

Wymienione dyrektywy jeszcze w kwietniu 2016 roku nie były zaimplementowane w czeskich przepisach dotyczących zamówień publicznych. Zaczęły dopiero obowiązywać z wejściem w życie ustawy 134/2016 z dniem 1 października 2016 roku¹⁵. Także nowa ustawa o zamówieniach publicznych transponuje pakiet legislacyjny UE.

¹³ GPA – porozumienie w sprawie zakupów rządowych. Bilateralna umowa w ramach WTO regulująca procedury udzielania zamówień przez rządy państw, które zdecydowały się być stroną GPA.

¹⁴ H. Nowicki, P. Nowicki, *Zamówienia publiczne w wybranych Państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 33.

¹⁵ <https://www.vestnikverejnychzakazek.cz/> [dostęp: 18.07.2017].

Czeska ustawa określa zasady i sposób udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrole zamówień publicznych oraz nadzór nad przestrzeganiem przepisów dotyczących zamówień publicznych. Udzielanie zamówień publicznych musi odbywać się w oparciu o podstawowe zasady. Do zasad tych zalicza się równe traktowanie i niedyskryminacja wykonawców, transparentność, przejrzystość, proporcjonalność. Jednocześnie postępowania muszą być przeprowadzane z zachowaniem bezstronności i obiektywizmu osób przygotowujących i przeprowadzających postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Wymienione zasady zasadniczo dotyczą postępowań bez względu na ich wartość. Równocześnie zamawiający nie może ograniczać udziału w procedurach udzielania zamówień dla dostawców, którzy mają siedzibę w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Konfederacji Szwajcarskiej lub innego państwa, które z Republiką Czeską i Unią Europejską zawarły międzynarodową umowę gwarantującą dostęp do dostawców z tych krajów do udzielonego zamówienia publicznego.

Ustawa przewiduje następujące tryby: procedurę otwartą, procedurę ograniczoną, negocjacje z ogłoszeniem, procedury negocjacyjne bez publikacji, dialog konkurencyjny, partnerstwo innowacyjne, przetarg na udzielenie koncesji, czy też zamówienie podprogowe.

Czeski system zamówień publicznych określa również rodzaje zamówień, jak i pojęcie oraz definicje zamawiającego. Ustawa dzieli zamówienia publiczne w § 14 w zależności od przedmiotu postępowania na:

- zamówienia publiczne na dostawy towarów,
- zamówienia publiczne na usługi,
- zamówienia publiczne na prace budowlane.

Pojęcie zamawiającego natomiast zostało zdefiniowane w następujący sposób. Zamawiającym w świetle czeskiego systemu zamówień publicznych to w pierwszej kolejności:

- Republika Czeska, przy czym poszczególne państwowe jednostki organizacyjne uznaje się za osobnych zamawiających;
- Narodowy Bank Czeski;
- państwowe organizacje pożytku publicznego;
- jednostki samorządu terytorialnego i zarządzane przez nie organizacje pożytku publicznego;
- inne osoby prawne, o ile zostały ustanowione na rzecz realizacji interesu publicznego (niemające przy tym charakteru przemysłowego lub handlowego), a jednocześnie finansowane w większości przez innego zamawiającego publicznego, który sprawuje nad nimi kontrolę bądź też mianuje lub wybiera ponad połowę członków jego organu statutowego lub kontrolnego.

Ponadto ustawa uznaje za zamawiającego osobę, która na realizację zamówienia publicznego wykorzysta ponad 200 min CZK lub ponad 50% środków pieniężnych zaczerpniętych z budżetu zamawiającego publicznego, z budżetu Unii Europejskiej, bądź też z budżetu obcego państwa (za wyjątkiem sytuacji, gdy zamówienie publiczne realizowane jest poza obszarem UE)¹⁶.

Progi stosowania przepisów czeskiej ustawy uzależnione są od wartości szacunkowej dokonanej przez zamawiającego. Również w czeskim systemie zamówień publicznych wartość szacunkowa wyrażona jest w kwocie netto bez podatku od towarów i usług. Wyodrębnia się w zależności od zakładanej wartości zamówienia publiczne ponadlimitowe, zamówienia publiczne podlimitowe oraz małe zamówienia publiczne. Stosowanie wymienionych procedur uzależnione jest od wartości szacunkowej skonkretyzowanego zamówienia publicznego.

Zamówienia nazywane ponadlimitowe to takie zamówienia, których wartość szacunkowa przedmiotu zamówienia dla każdej kategorii zamawiających jest równa lub przekracza limit finansowy określony w przepisach wykonawczych do ustawy o zamówieniach publicznych. Limit finansowy na koniec 2016 r. wynosił 3 686 000 CZK netto – około 140 tys. euro dla dostaw i usług oraz 142 668 000 CZK netto – około 5 424 600 euro dla zamówień dotyczących robót budowlanych. Limity odnośnie wspomnianych zamówień są wymienione na stronie czeskiego banku narodowego¹⁷.

W przypadku zamówień podlimitowych ustawa określa próg, który odnosi się do wartości szacunkowej na dostawy i usługi co najmniej 2 min CZK netto (około 76 tys. euro), a na prace budowlane co najmniej 6 min CZK netto (ok. 228 tys. euro).

Natomiast za małe zamówienia publiczne uważa się zamówienia, których wartość szacunkowa osiągnie w przypadku dostaw i usług 2 min CZK netto, natomiast w przypadku robót budowlanych 6 min CZK netto. Nie trzeba natomiast stosować ustawy dla małych zamówień, ale zamawiający zobowiązani są do udzielania takiego zamówienia z poszanowaniem zasady przejrzystości, równego traktowania i niedyskryminacji, jak również nie ma obowiązku powoływania specjalnej komisji eksperckiej do oceny ofert, w przypadku zamówień do 300 min CZK (ok. 50 min PLN)¹⁸.

Publikowanie ogłoszeń w Czechach uzależnione jest od wartości zamówienia publicznego. Podobnie jak w polskim systemie zamówień publicznych, zamawiający zobowiązani są opublikować ogłoszenie o wszczęciu postępowania. Ogłoszenia publiko-

¹⁶ WPHI Wydział Promocji Handlu i Inwestycji 2017 Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Pradze, <https://czechrepublic.trade.gov.pl/pl/abc-biznesu-przewodnik/zamowienia-publiczne/1125.czas-na-zamowienia-publiczne.html> [dostęp: 18.07.2017].

¹⁷ http://www.cnb.cz/cs/dulezite/verejne_zakazky/cleneni_zakazek_podle_hodnoty/index.html [dostęp: 18.07.2017].

¹⁸ <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/czechy/> [dostęp: 18.07.2017].

wane są w języku czeskim w oficjalnym „Biuletynie Zamówień Publicznych”, który jest dostępny na stronie czeskiego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego¹⁹. Zamówienia natomiast których wartość przekracza progi europejskie (z dyrektyw) publikowane są w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w jego dodatku S (www.ted.europa.eu). Są one także zamieszczane w centralnym systemie informatycznym dotyczącym zamówień publicznych, prowadzonym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. W systemie tym zamieszczane są również ogłoszenia o zamówieniach „podprogowych”.

Również w czeskich przepisach dotyczących zamówień publicznych ustawodawca przewidział możliwość wykorzystywania środków ochrony prawnej. Organem czeskiej administracji państwowej właściwej w zakresie zamówień publicznych jest Urząd Ochrony Konkurencji. Zasadniczo do głównych zadań wspomnianego Urzędu należy zapewnienie uczciwej konkurencji na rynku zamówień publicznych oraz prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w przejrzysty i niedyskryminacyjny sposób prowadzący do wyboru najkorzystniejszych ofert. Urząd jest również organem kontrolnym oraz odwoławczym w sprawach związanych z zamówieniami publicznymi. Również do jego kompetencji należy pomoc publiczna i ochrona konkurencji. Środki ochrony prawnej, jakie przysługują w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, możemy podzielić na trzy części. W pierwszej kolejności wykonawcy, którego interes prawny został naruszony, może złożyć odwołanie/zastrzeżenia do zamawiającego. Możliwość taka jest w sytuacji, kiedy uczestnik postępowania doznał szkody wskutek postępowania zamawiającego lub taka szkoda mu zagraża. Odwołanie/zastrzeżenie wnoszone jest na piśmie i może dotyczyć następujących czynności, udzielenia zamówienia poza postępowaniem przetargowym, wyboru procedury przetargowej oraz wspomnianych wszelkich działań i zaniechań zamawiających²⁰. Skorzystanie z wymienionego środka ochrony prawnej możliwe jest przez każdą osobę fizyczną bądź prawną, natomiast w przypadku innych naruszeń lub zaniechań, możliwe jest tylko przez uczestnika przetargu. Takie zastrzeżenie/odwołanie, powinno być złożone na piśmie w terminie 15 dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o domniemanym naruszeniu ustawy przez zamawiającego. Ważnym jest, iż czeskie prawodawstwo przewiduje brak możliwości wniesienia odwołania po zawarciu umowy. Kwestia rozstrzygnięcia sporu w pierwszej kolejności spoczywa na zamawiającym. Rozpatrując odwołanie zamawiający ma 15 dni na ustosunkowanie się co do zarzutów. W decyzji zamawiający stwierdza czy zarzuty były właściwe, bądź też nie. Jeżeli tak, to zamawiający zobligowany jest wskazać sposób działania, jaki przyjmie by stało się zadość żądaniom wykonawcy. W przypadku odrzucenia

¹⁹ <https://www.vestnikverejnychzakazek.cz/> [dostęp: 18.07.2017].

²⁰ Art. 241 czeskiej ustawy o zamówieniach publicznych 134/2016.

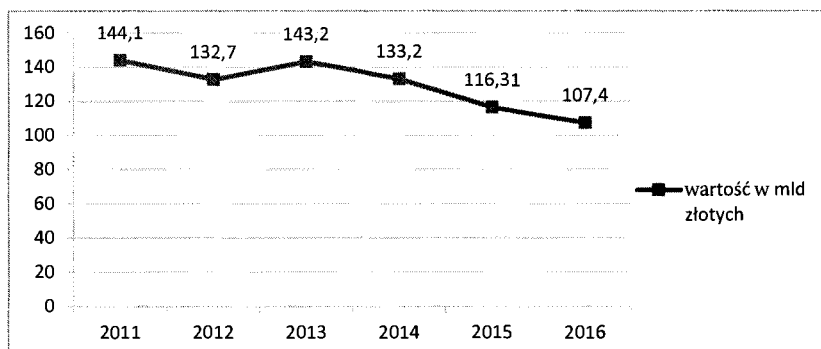
takiego odwołania, wykonawcy przysługuje możliwość zażalenia tej decyzji do Urzędu Ochrony Konkurencji. Odwołanie musi być złożone w ciągu 10 dni, od dnia otrzymania negatywnej odpowiedzi od zamawiającego. Podobnie jak w polskim systemie zamówień publicznych, również czeski system przewiduje obowiązek wniesienia opłaty/kaucji. Kaucja wynosi 1% ceny całkowitej oferty wykonawcy składającego odwołanie. Na rozstrzygnięcie odwołania przysługuje do Sądu Okręgowego w Brnie odwołanie od decyzji administracyjnej wydanej przez Urząd Ochrony Konkurencji. Wyrok sądu okręgowego może zostać uchylony przez Najwyższy Sąd Administracyjny. Spory w zakresie umów rozstrzygane są przez sądy powszechne.

2. Polski i czeski rynek zamówień publicznych – wybrane aspekty

Przedstawiając zmiany w polskim i czeskim systemie zamówień publicznych, warto również zwrócić uwagę na niektóre aspekty obydwu rynków. Oczywiście należy przy tym pamiętać, że Czechy są zdecydowanie mniejszym państwem od Polski i tym samym czeski rynek publiczny pod względem wartości i udziału przedsiębiorców będzie o mniejszych relatywnie wartościach, niż rynek polski.

W ostatnich latach w Polsce zauważyć możemy spadek wartości rynku zamówień publicznych. Na przestrzeni ostatnich sześciu lat wartość rynku, według danych zawartych w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach przekazanych przez zamawiających Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych na podstawie art. 98 ustawy – Prawo zamówień publicznych, spadła z 144,1 mld zł w 2011 r. do 107,4 mld zł w 2016 r.

Rys. 1. Wartość polskiego rynku zamówień publicznych 2011–2016

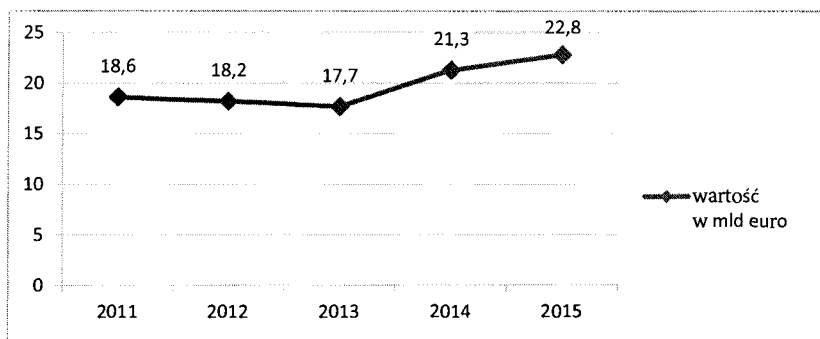


Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2011–2016*.

Niepokojącym zjawiskiem w głównej mierze jest to, że tendencje spadku wartości rynku odnotować można praktycznie w każdym roku. Taka sytuacja świadczy o coraz mniejszym zaangażowaniu środków publicznych w rynek dostaw usług i robót budowlanych, a zwłaszcza w zamówienia podlegające procedurom przetargowym. Utrzymanie się takiej sytuacji w dłuższej perspektywie spowodować może wycofywanie się części przedsiębiorców z rynku publicznego.

W przypadku Czech sytuacja wygląda inaczej. Jak już wspomniano, rynek jest ten zdecydowanie mniejszy, a mimo to w ostatnich latach odnotować można nieznaczny wzrost wartości rynku publicznego, który na przestrzeni czterech lat wzrósł o 4 mld euro.

Rys. 2. Wartość czeskiego rynku zamówień publicznych



Źródło: WPHI Wydział Promocji Handlu i Inwestycji 2017 Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Pradze.

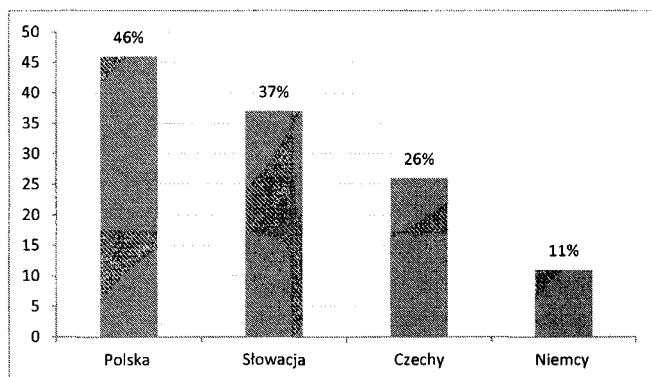
Wartość w 2011 roku szacowano na 18,6 mld euro, natomiast w 2015 roku na kwotę 22,8 mld euro. Oczywiście nie jest to jakiś spektakularny wynik, ale biorąc pod uwagę wielkość państwa i tym samym skalę inwestycji, każdy wzrost należy uznać za jak najbardziej pożądany.

Od lat poziom konkurencyjności na rynku zamówień publicznych ustalany jest poprzez badanie poziomu zainteresowania postępowaniem o zamówienie publiczne potencjalnych wykonawców. Skala zainteresowania rynkiem publicznym mierzona jest liczbą składanych ofert w postępowaniu o zamówienie publiczne. Dane takie w Polsce gromadzi i publikuje Urząd Zamówień Publicznych. Na podstawie publikowanych danych można stwierdzić, że niestety zainteresowanie polskim rynkiem zamówień publicznych nie jest największe. Problem w głównej mierze odnosi się do odsetek postępowań, w których wykonawcy złożyli tylko jedną ofertę – ogółem było to 39% zamówień (w 2015 r. – 39%; w 2014 r. – 38% a w 2013 r. – 39%). Sytuacja ta

ma miejsce przede wszystkim w przypadku zamówień na dostawy i usługi. W przypadku robót budowlanych w 2016 r. sytuacja wyglądała w sposób następujący, jedną ofertę składano w 19% postępowań, natomiast w 2015 r. w 22% postępowań.

W Czechach sytuacja wygląda zupełnie inaczej. Możemy zauważyć zdecydowanie większą konkurencję w postępowaniach prowadzonych w trybach konkurencyjnych, wyrażoną w liczbie składanych ofert na jedno postępowanie. Taką analizę przeprowadzono między innymi w ramach projektu badawczego DIGIWHIST finansowanego ze środków Unii Europejskiej, w którym sprawdzono, jaki jest udział postępowań, w których złożono jedną ofertę.

Rys. 3. Przeciętny udział postępowań, w których złożono jedną ofertę w wybranych państwach w latach 2010–2014



Źródło: DIGIWHIST, <https://www.zamowienia20.pl/artykuly/7/Skala+i-charakter+ryzyka+nadu%C5%BCy%C4%87+na+rodzimy+rynku+zam%C3%B3wie%C5%84+publicznych> [dostęp: 18.07.2017].

Jak można zauważyć, Polska na tle zaprezentowanych państw nie wygląda najlepiej. W porównaniu do Czech, a także Słowacji, które i tak mają relatywnie duży odsetek postępowań, w których składa się jedną ofertę, wynik Polski jest zatrważający. Tym bardziej że wielkość rynku wymienionych państw i zainteresowanie zagranicznych firm rynkiem publicznym, jest zdecydowanie mniejsze niż w Polsce.

Trudno jednoznacznie stwierdzić dlaczego tak sytuacja wygląda w Polsce. Wydaje się, że pomimo wielu lat funkcjonowania rynku zamówień publicznych przedsiębiorcy mimo wszystko boją się tego rynku ze względu na wpływ zagrożenia korupcją, a także innymi nadużyciami, np. złą organizacją przetargów. Wykonawcy natrafiają często także na inne czynniki, które zniechęcają do uczestnictwa w rynku. Chyba najważniejszym czynnikiem jest wciąż zbyt niska rentowność kontraktów, ale także zbyt krótkie terminy na przygotowanie ofert, nieprecyzyjne opisy przedmiotów za-

mówienia, czy też ostatnio często mające swoje miejsce zbyt niskie zagwarantowanie środków na realizację zamówienia. Poza tym wielu przedsiębiorców zakłada z góry, że wynik przetargu jest przesądzony. Dzieje się tak pomimo tego, że polski system i jego stosowanie gwarantuje otwartość, przejrzystość i konkurencyjność, a nie przekłada się to mimo wszystko na znaczące zainteresowanie rynkiem publicznym, przejawiającym się w liczbie złożonych ofert. W Polsce zdecydowana większość zamówień publicznych rozpisywana jest w trybie przetargu nieograniczonego. W 2016 roku aż 81,80% odsetek liczby zamówień udzielanych było w trybie przetargu nieograniczonego.

Tab. 2. Odsetek liczby zamówień przeprowadzanych w trybie przetargu nieograniczonego w latach 2013–2016

Tryb zamówienia	Lata/odsetek liczby zamówień			
	2013	2014	2015	2016
Przetarg nieograniczony	81,00%	82,19%	83,39%	81,80%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2013–2016*.

Jest to poziom co prawda niższy niż w poprzednich latach, odpowiednio w 2015 r. – 83,39% w 2014 r. – 82,19%, ale nadal to tryb będący najbardziej konkurencyjnym wykorzystywany jest przez zamawiających. Tym bardziej dziwić może sytuacja, że wykorzystywanie trybu konkurencyjnego nie przekłada się na składaną liczbę ofert; również ze względu na wartość udzielanych zamówień, to przetarg nieograniczony był najczęściej wykorzystywany przez zamawiających.

Tab. 3. Odsetek wartości zamówień publicznych udzielanych w trybie przetargu nieograniczonego w latach 2013–2016

Tryb zamówienia	Lata/odsetek wartości zamówień			
	2013	2014	2015	2016
Przetarg nieograniczony	80,42%	75,75%	75,21%	78,71%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2013–2016*.

W Czechach natomiast głównym powodem do zmartwień i niepokoju jest zbyt duży udział wartości i liczby zamówień publicznych bez przetargu w zleconych zamówieniach ogółem, co jest krytykowane między innymi przez organizacje pozarzą-

dowe (m.in. *Good Governance*). W 2016 r. w Republice Czeskiej zlecono 11 902 zamówienia publiczne na łączną kwotę 261,5 mld CZK (ok. 41,5 mld PLN)²¹, z tego 9% tej sumy przeznaczono na realizację zamówień bez zastosowania przetargu (2063 zamówienia).

Tab. 4. Łączna wartość zleconych zamówień publicznych bez przetargów w RCC 2013–2016

Rok	Łączna wartość bez VAT w mld		Udział w łącznej wartości zleconych zamówień
	CZK	PLN	
2013	40,25	6,40	16%
2014	33,61	5,34	9%
2015	43,97	6,99	17%
2016	23,66	3,76	9%

Źródło: Wydział Promocji Handlu i Inwestycji 2017 Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Pradze 2017.

Skalę tego zjawiska obrazuje największe zamówienie publiczne, jakie zostało zlecone bez przetargu (tzw. negocjacje niepubliczne) w 2016 r. w Republice Czeskiej, a dotyczyło obsługi systemu elektronicznego poboru opłat drogowych dla pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t. Ministerstwo Transportu, które udzielało takiego zamówienia podpisało w tej sprawie 3-letnią umowę z austriacką firmą Kapsch o wartości 5,27 mld CZK (ok. 837 mln PLN)²². Pomimo krytyki zauważyć można pewną poprawę, gdyż w 2016 r. udział liczby zamówień bez przetargu w zamówieniach ogółem spadł z 26 do 17%, zaś udział ich w łącznej wartości z 17 do 9%. Spowodowane jest to między innymi wprowadzonymi zmianami nowelizacją ustawy w 2016 r.

Podsumowanie

W polskim i czeskim systemie zamówień publicznych implementacja dyrektywy nastąpiła w 2016 roku. Trudno jednoznacznie orzec, jakie skutki dla zwykłego przedsiębiorcy biorącego bądź chcącego wziąć udział w rynku zamówień publicznych, im-

²¹ WPHI Wydział Promocji Handlu i Inwestycji 2017 Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Pradze, <https://czechrepublic.trade.gov.pl/pl/abc-biznesu-przewodnik/zamowienia-publiczne/233642,zamowienia-publiczne-bez-przetargu.html> [dostęp: 18.07.2017].

²² Ibidem.

plementacja wspomnianych dyrektyw przyniesie. Jednoznacznie natomiast trzeba stwierdzić, że implementacja dyrektyw w obydwu systemach nie zapobiegła niepożądanym zjawiskom występującym na obydwu rynkach. Dlatego próba ograniczanie tych zjawisk nie leży tylko i wyłącznie w zmianie przepisów prawa zamówień publicznych, ale w znaczącym stopniu uzależniona będzie od sytuacji gospodarczej kraju, jak i stwarzaniu odpowiednich ram prawnych umożliwiających podejmowanie działalności gospodarczej i otwarcia się na rynek publiczny. To od państw zależy, jak będą promowały rynek publiczny i jakie stworzą warunki, by przedsiębiorcy coraz chętniej uczestniczyli w zamówieniach publicznych, tak w Polsce, jak i w Czechach.

Bibliografia

Nowicki H., Nowicki P., *Zamówienia publiczne w wybranych Państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 33.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (Dz.U. nr 41, poz. 238).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2254).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28.12.2015 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz.U. poz. 2263).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 22 sierpnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz.U. poz. 1386).

Starzyńska W., *Konkurencyjność zamówień w publicznych w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2016, s. 445.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2017, poz. 1579).

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

<http://www.rp.pl/Firma/312239981-Skarga-do-sadu-na-orzeczenie-Krajowej-Izby-Odwoławczej.html#ap-3>.

<http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/czechy/>.

<https://www.vestnikverejnychzakazek.cz/>.

http://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index_en.htm.

http://www.cnb.cz/cs/dulezite/verejne_zakazky/cleneni_zakazek_podle_hodnoty/index.html.

Wydział Promocji Handlu i Inwestycji 2017 Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Pradze, <https://czechrepublic.trade.gov.pl/pl/abc-biznesu-przewodnik/zamowienia-publiczne/233642,zamowienia-publiczne-bez-przetargu.html>.

Wydział Promocji Handlu i Inwestycji 2017 Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Pradze, <https://czechrepublic.trade.gov.pl/pl/abc-biznesu-przewodnik/zamowienia-publiczne/1125,czas-na-zamowienia-publiczne.html>.

Wdrożenie dyrektyw unijnych w zakresie zamówień publicznych – w kilku pytaniach, <https://www.dentons.com/pl/insights/guides-reports-and-whitepapers/2016/june/9/implementation-of-the-eu-public-procurement-directives>.