

# WPŁYW ŚWIATOWEGO KRYZYSU GOSPODARCZEGO NA POLSKI RYNEK ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH NA ROBOTY BUDOWLANE

Renata KOZIK\*, Elżbieta STARZYK

Wydział Inżynierii Lądowej, Politechnika Krakowska, ul. Warszawska 24, 31-155 Kraków

**Streszczenie:** Podjęto próbę ustalenia, jaki wpływ na rynek zamówień publicznych na roboty budowlane w Polsce wywarł trwający obecnie światowy kryzys gospodarczy. W tym celu przeanalizowano dotyczące funkcjonowania tego rynku dane statystyczne z okresu 2005-2010. W artykule przedstawiono także opis rozwiązań antykryzysowych wprowadzonych ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. (tak zwaną „małą nowelizacją”), które miały zmniejszyć skutki spowodowane bieżącą sytuacją gospodarczą kraju wywołaną światowym kryzysem gospodarczym.

*Słowa kluczowe:* zamówienia publiczne na roboty budowlane, rozwiązania antykryzysowe.

## 1. Wprowadzenie

Kryzys, który na początku obecnego stulecia dotyczył instytucji finansowych USA, z biegiem czasu przekształcił się stopniowo w globalny kryzys gospodarczy przejawiający się istotnym spadkiem tempa rozwoju gospodarczego licznych krajów, w tym dekonjunkturą w budownictwie. Poniżej omówiono zmiany w przepisach dotyczących zamówień publicznych wprowadzonych w Polsce ustawą z dn. 5 listopada 2009 roku (zwaną „małą nowelizacją”), czyli w okresie ujawnienia się wpływu kryzysu na gospodarkę Polski.

Przedstawiono także analizę danych statystycznych, na podstawie których Autorki próbowały ocenić wpływ światowego kryzysu na polski rynek zamówień publicznych w Polsce.

## 2. Rozwiązania antykryzysowe wprowadzone „małą nowelizacją”

Do rozwiązań antykryzysowych wprowadzonych w celu zmniejszenia wpływu kryzysu gospodarczego na rynek zamówień publicznych należą, między innymi:

- dopuszczalność korzystania z zasobów podmiotów trzecich w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu;
- rezygnacja z obligatoryjnego wymogu żądania zabezpieczenia należytego wykonania umowy dla zamówień, których wartość przekracza progi unijne;

- zwalnianie wadium wykonawcom, których oferty nie zostały wybrane już po czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
- możliwość udzielania zaliczek na poczet wykonania zamówienia;
- zastrzeżenie, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, u których ponad 50% zatrudnionych stanowią osoby niepełnosprawne.

### 2.1. Dopuszczalność korzystania z zasobów podmiotów trzecich w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu

Zgodnie z przepisami art. 26. ust. 2b wykonawca w celu potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu może polegać na wiedzy i doświadczeniu, potencjale technicznym, osobach zdolnych do wykonania zamówienia oraz zdolnościach finansowych innych podmiotów – niezależnie od charakteru prawnego łączących go z nimi stosunków. Wykonawca musi udowodnić zamawiającemu iż będzie dysponował zasobami niezbędnymi do realizacji zamówienia, w szczególności przedstawiając w tym celu pisemne zobowiązanie tych podmiotów do oddania mu do dyspozycji niezbędnych zasobów na okres korzystania z nich przy wykonaniu zamówienia.

Wykonawcy mogą na potwierdzenie znajdowania się w odpowiedniej sytuacji ekonomicznej lub finansowej przedstawić dokumenty inne niż wymagane przez zamawiającego – pod warunkiem że w wystarczający

\* Autor odpowiedzialny za korespondencję. E-mail: kozik@ztob.pk.edu.pl

sposób potwierdzają one spełnianie opisanego przez zamawiającego warunku.

## 2.2. Rezygnacja z obligatoryjnego wymogu żądania zabezpieczenia należytego wykonania umowy dla zamówień, których wartość przekracza progi unijne

Z obecnej treści artykułu 147 ust. 1 Pzp wynika, że zamawiający może żądać od wykonawcy wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Wykonawcy mają więc obowiązek wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy tylko w przypadku, jeżeli stosowne żądanie zamawiający umieści w treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (art. 36 ust. 1 pkt. 15 Pzp). Na mocy poprzednich przepisów zamawiający miał obowiązek zażądać zabezpieczenia należytego wykonania umowy, o ile wartość zamówienia przekraczała kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy służył pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.

## 2.3. Zwalnianie wadium wykonawcom, których oferty nie zostały wybrane już po czynności wyboru oferty najkorzystniejszej

Zgodnie z obowiązującą treścią art. 46. ust. 1 zamawiający jest zobowiązany do zwrotu wadium wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej lub po unieważnieniu postępowania. Wyjątek dotyczy wykonawcy, którego oferta została wybrana lub wykonawców, którzy w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego zgodnie z art. 26 ust. 3 Pzp nie złożyli oświadczeń, dokumentów lub pełnomocnictw, chyba że udowodnią, iż wynika to z przyczyn nieleżących po ich stronie. Nałożenie na zamawiającego obowiązku niezwłocznego zwalniania wadium było podyktowane potrzebą łagodzenia negatywnego wpływu dekonjunkury gospodarczej na kondycję ekonomiczną wykonawców (art. 46 ust. 4a).

Na mocy przepisów, które obowiązywały przed „małą nowelizacją” wadium zwracane było po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

## 2.4. Możliwość udzielania zaliczek na poczet wykonania zamówienia

Zgodnie z treścią art. 151a Pzp, zamawiający może udzielać zaliczek na poczet wykonania zamówienia, o ile przewidział to w ogłoszeniu o udzielenie zamówienia lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Możliwość udzielania zaliczek uzależniona jest spełnienia jednego z dwóch warunków określonych w art. 151a ust 2 Pzp, który stanowi, że zaliczki mogą być udzielane, jeżeli:

- 1) Zamówienie jest finansowane z udziałem:
  - środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej
  - niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA),

- środków niepodlegających zwrotowi innych niż wymienione powyżej, a pochodzących ze źródeł zagranicznych, lub

- 2) przedmiotem zamówienia są roboty budowlane

Zaliczek nie można udzielać, jeżeli wykonawca został wybrany w trybie negocjacji bez ogłoszenia lub z wolnej ręki (art. 151a ust. 3). Zamawiający może przekazać wykonawcy zaliczkę, jeżeli ten został wyłoniony w trybie, takim jak: przetarg nieograniczony, przetarg ograniczony, negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny, zapytanie o cenę, licytacja elektroniczna. Ograniczenie możliwości zaliczkowania, w zależności od trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, miało na celu zachęcanie zamawiających do stosowania otwartych, konkurencyjnych trybów udzielania zamówień publicznych.

Ograniczenia powyższe nie dotyczą zamawiających, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt. 2 - 7 Pzp, a ponadto ograniczenie w zakresie uregulowanym w art. 151a ust. 2 ustawy nie dotyczy jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków oraz innych jednostek sektora finansów publicznych, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest jednostka samorządu terytorialnego.

Wykonawca może otrzymać kilka zaliczek na poczet realizacji poszczególnego zamówienia, pod warunkiem jednak, że wykonawca wykaże, że wykonał zamówienie w zakresie wartości poprzednio udzielanych zaliczek. Zamawiający może żądać od wykonawcy wniesienia zabezpieczenia zaliczki w formach przewidzianych dla zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zabezpieczenie jest wymagane, jeżeli przewidywana wartość zaliczek przekracza 20% wysokości wynagrodzenia wykonawcy.

Dopuszczenie zaliczkowego finansowania robót budowlanych może w pozytywny sposób wpłynąć na kondycję ekonomiczną wykonawców oraz co za tym idzie na konkurencyjność ofert w poszczególnych postępowaniach. W tabeli 1 przedstawiono opublikowane przez Urząd Zamówień Publicznych dane dotyczące postępowań, w których przewidziano udzielenie zaliczek na roboty budowlane dla zamówień o wartości mniejszej niż progi unijne. Dane te odzwierciedlają tylko rok 2010 ze względu na czas wprowadzenia przepisów. Łatwo zauważyć, że udział postępowań, w których przewidziano zaliczkowanie w ogólnej liczbie zamówień publicznych w pierwszym roku obowiązywania „małej nowelizacji” był znikomy.

Tab. 1. Postępowania, w których przewidziano zaliczkowanie (zamówienia powyżej 14 000 euro ale poniżej progów unijnych)

Rodzaj zamówienia	Liczba postępowań	Odsetek w ogólnej liczbie postępowań
roboty budowlane	279	0,17%
dostawy	168	0,10%
usługi	303	0,19%
Razem	750	0,46%

Źródło: Biuletyn Informacyjny Urzędu Zamówień Publicznych, nr 12/2010; 01.01.2010-31.12.2010

2.5. Postępowania, w których zamawiający zastrzegł, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, u których ponad 50% zatrudnionych stanowią osoby niepełnosprawne

Na mocy art. 22 ust. 2 Zamawiający może zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, u których ponad 50 % zatrudnionych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych lub właściwych przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Według danych opublikowanych w Biuletynie Informacyjnym Urzędu Zamówień Publicznych w roku 2010 udział postępowań o roboty budowlane, w których zamawiający zastrzegł, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, u których ponad 50% zatrudnionych stanowią osoby niepełnosprawne jest bardzo mały, zaledwie 0,12% (tab. 2).

Tab. 2. Postępowania, w których zamawiający zastrzegł, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, u których ponad 50% zatrudnionych stanowią osoby niepełnosprawne (zamówienia powyżej 14 000 euro ale poniżej progów UE)

Rodzaj zamówienia	Liczba postępowań	Odsetek w ogólnej liczbie postępowań
roboty budowlane	192	0,12%
dostawy	127	0,08%
usługi	228	0,14%
Razem	547	0,34%

Źródło: Biuletyn Informacyjny Urzędu Zamówień Publicznych, nr 12/2010; 01.01.2010-31.12.2010

### 3. Zamówienia publiczne na roboty budowlane w Polsce w latach 2005-2010

W tabeli 3 zawarto dane opublikowane w Sprawozdaniach Rocznych Urzędu Zamówień Publicznych z Funkcjonowania Systemu Zamówień Publicznych za lata 2005-2009 oraz w Biuletynie Informacyjnym Urzędu Zamówień Publicznych za okres 2007-2010 dotyczące liczby udzielonych zamówień na roboty budowlane w ujęciu wartościowym i ilościowym. Należy dodać, że w okresie 2005 do 2010 zmieniały się progi finansowe, od których uzależnione było stosowanie procedur ustawowych. Kolejnymi rozporządzeniami Prezesa Rady Ministrów (Dz.U. z 2006 r. Nr 87, poz. 604; Dz. U. z 2007 r. Nr 241 poz. 1762; Dz. U. z 2009 r. Nr. 224, poz. 1795) w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich wprowadzono nowe progi unijne dla robót budowlanych. Były to kolejno 5 278 000 euro, 5 150 000 euro i następnie 4 845 000 euro obowiązujący do dnia dzisiejszego. W wyniku uchwalonej 13 kwietnia 2007 r. Ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r. Nr 82, poz. 560) podniesiono podstawowy próg, od którego powstał obowiązek stosowania ustawy z 6000 euro na 14 000 euro. Podniesiono także z 60000 euro do progów wynikających z dyrektyw (dla robót budowlanych 5 278 000 euro) próg, poniżej którego stosować należało tzw. procedurę uproszczoną. Informacje z roku 2010 zawarte są w ograniczonym zakresie ze względu na ograniczony dostęp do danych.

Tab. 3. Liczba udzielonych zamówień publicznych na roboty budowlane w ujęciu wartościowym i ilościowym

Rok	Wartość udzielonych zamówień publicznych [mld zł]	Udział zamówień na roboty budowlane w ogólnej wartości zamówień publicznych	Wartość zamówień publicznych na roboty budowlane [mld zł]	Ilościowy udział zamówień na roboty budowlane w ogólnej liczbie zamówień publicznych
2005*	68,1	35%	23,8	39%
2006*	76,6	46%	35,2	37%
2007	103,1 (44,3 **)	51% (65% **)	52,6	24%
2008	109,5 (52,5)***	47% (64%)***	51,5	28%
2009	126,7 (54,025)***	48% (65%)***	60,8	27%
2010	(57,207)***	(69%)***	(39,5)***	(40%)***

\* wartość określono na podstawie danych z ogłoszeń opublikowanych w BZP dotyczących postępowań o wartości powyżej 60 000 euro.

\*\* wartość określono na podstawie danych z ogłoszeń o udzieleniu zamówienia opublikowanych w BZP dotyczących postępowań: - wszczętych przed dniem wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, tzn. przed 11.06.2007 r., o wartości powyżej 60.000 euro do progów UE, wszczętych po wejściu w życie ww. ustawy, tzn. od dnia 11.06.2007 r., o wartości powyżej 14.000 euro do progów UE, źródło: Biuletyn Informacyjny Urzędu Zamówień Publicznych za okres 1.01-31.12. 2007)

(...)\*\* w nawiasach - wartość określona na podstawie danych z ogłoszeń o udzieleniu zamówienia opublikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych (dotyczących postępowań o wartości od 14.000 euro do progów UE), źródło: Biuletyn Informacyjny Urzędu Zamówień Publicznych za okres 1.01-31.12. 2008-2010)

Źródło: Opracowania własne na podstawie Sprawozdań z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2005 r., 2006 r. 2007 r., 2008 r. 2009 r. oraz Biuletynu Informacyjnego Urzędu Zamówień Publicznych (1.01.-31.12. 2007-2010)

Z analizy danych uzyskanych z rocznych sprawozdań Urzędu Zamówień Publicznych o udzielonych zamówieniach publicznych wywnioskować można, że w latach 2006-2009 pod względem wartości wydatkowanych środków w zamówieniach publicznych dominowały roboty budowlane a w roku 2005 dostawy.

Wartość wydatkowanych środków na roboty budowlane w roku 2009 stanowiła 48% ogólnej kwoty udzielonych zamówień (w roku 2008 – 47%, 2007 – 51%). Pomimo dużego odsetka wartości, liczba postępowań na roboty budowlane w 2009 roku stanowiła tylko 27% zamówień (w roku 2008 – 28%, w roku 2007 – 24%).

Zaobserwowano wzrost liczby ofert składanych podczas jednego postępowania na roboty budowlane. W kolejnych latach liczba ta przedstawiała się następująco: w roku 2006 – 3,24, 2007 – 2,57, w roku 2008 z 3,05 wzrosła do 4,16 w roku 2009 w postępowaniach o wartości mniejszej niż „progi unijne” oraz z 3,95 w roku 2008 do 5,95 w roku 2009 w postępowaniach o wartości przekraczającej „progi unijne”. (źródło: Sprawozdania z funkcjonowania systemu zamówień publicznych)

Według „Sprawozdania z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2009 roku” należy również zwrócić uwagę na znaczący wzrost udziału wartości kontraktów uzyskanych przez wykonawców zagranicznych (z 7,9 mld zł w roku 2008 do 17,2 mld zł w roku 2009). Pomimo tego, iż jedynie 5% wszystkich kontraktów udzielonych wykonawcom zagranicznym stanowiły kontrakty na roboty budowlane to jednak co do zasady ich wysoka wartość spowodowała wzrost wartości udziału w rynku przedsiębiorców zagranicznych. Należy przy tym podkreślić, iż zamówienia na roboty budowlane udzielane przedsiębiorcom zagranicznym były udzielane przedsiębiorcom mającym swe siedziby w państwach członkowskich UE lub państwach stowarzyszonych oraz, że we wszystkich przypadkach były to zamówienia udzielane konsorcjom w skład których wchodził przedsiębiorca mający siedzibę w Polsce.

Najczęściej udzielającym zamówień na roboty budowlane była, podobnie jak w latach ubiegłych, administracja samorządowa. Odsetek robót budowlanych w ogólnej liczbie zamówień udzielonych w roku 2009 przez tę grupę zamawiających stanowił 42% (Urząd Zamówień Publicznych Sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2009 roku) w 2008 – także 42%, w 2007 – 40%, a w latach 2006-2005 – około 64%). Na zmianę tego odsetka ma wpływ zwiększanie się liczby zamówień udzielanych przez administrację samorządową na usługi.

#### 4. Zakończenie

Ograniczony dostęp do informacji służących do analizowania różnych zjawisk zachodzących na rynku zamówień publicznych, uniemożliwia zweryfikowanie skutków wszystkich nowo wprowadzonych przepisów prawnych. W „Sprawozdaniu z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2009 roku” (strony 66-67) stwierdzono, że właściwą ocenę skutków wprowadzonych rozwiązań prawnych utrudnia światowy kryzys gospodarczy, który niewątpliwie miał wpływ na zachowania zarówno zamawiających jak i wykonawców. W analizowanym przez Autorki okresie nie zaobserwowano wprawdzie spadku udziału zamówień publicznych na roboty budowlane pod względem ich wartości i ilości w porównaniu do poprzednich lat, niemniej jednak trudno ocenić rzeczywisty wpływ kryzysu.

Ograniczenie barier utrudniających dostęp wykonawców do zamówień publicznych poprzez między innymi uelastycznienie wymagań w zakresie warunków udziału w daje możliwość zwiększenia liczby potencjalnych wykonawców przystępujących do postępowania. W analizowanym okresie zaobserwowano wzrost liczby ofert składanych w postępowaniach na roboty budowlane, co jest zjawiskiem pozytywnym. Jednak precyzyjne ustalenie, ile przedsiębiorstw aktywnie uczestniczy w rynku zamówień publicznych na roboty budowlane jest niemożliwe z uwagi na brak pełnych danych w tym zakresie.

#### Literatura

- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (*Dz. U.* Nr 206, poz. 1591).
- Okresowe Biuletyny Informacyjne Urzędu Zamówień Publicznych, (01.0–31.12. 2007-2010).
- Sprawozdania Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania rynku zamówień publicznych, za lata 2005-2009.

#### INFLUENCE OF GLOBAL ECONOMIC CRISIS ON PUBLIC CONSTRUCTION ORDERS IN POLAND

**Abstract:** The paper presents public construction orders in the period of present crisis in world economy. Statistical data presented in the paper describing years 2005-2010 show the shape of public construction market. The anticrisis solutions (changes in law) were also described. Analysis presented in the paper allows to ascertain that the influence of economic crisis on Polish public construction orders was insignificant..