

**Dr Ewa Lotko**

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0000-0001-6847-8308

e-mail: e.lotko@uwb.edu.pl

# Zasada efektywności a konkurencyjność polskiego rynku zamówień publicznych

The principle of efficiency and competitiveness of public procurement market in Poland

## Streszczenie

Sprawne i efektywne zamówienia publiczne są nieodłącznym elementem gospodarki i dają możliwość dotarcia do szerokiego grona wykonawców oferujących produkty i usługi wysokiej jakości, stąd celem artykułu jest omówienie wybranych nowych rozwiązań prawnych wprowadzonych nową ustawą — Prawo zamówień publicznych, których stosowanie może wpłynąć na zwiększenie efektywności zamówień publicznych. Artykuł zmierza do odpowiedzi na pytanie, czy ustawowa zasada efektywności poprawi jakość zamówień publicznych, czyniąc polski rynek zamówień publicznych bardziej konkurencyjnym. Główną metodą badawczą opracowania jest metoda dogmatyczno-prawna. Dokonana w artykule analiza pozwala stwierdzić, że przepisy obowiązującej od 01.01.2021 r. ustawy — Prawo zamówień publicznych wprowadzają nowe rozwiązania prawne stanowiące zachętę dla wykonawców do uczestnictwa w zamówieniach publicznych. Konsekwencją tych rozwiązań powinien być wzrost liczby ofert składanych w postępowaniach, co zwiększy szanse zamawiających na uzyskanie maksymalnej efektywności realizowanego zamówienia, czyniąc rynek zamówień publicznych bardziej konkurencyjnym.

**Słowa kluczowe:** efektywność, konkurencyjność, wydatki publiczne, zamówienia publiczne

JEL: K12, K29, K40

## Abstract

Efficient and effective public procurement is an integral element of economy and a possibility to reach a broad range of contractors offering high quality products and services. The aim of this article is to discuss selected new legal solutions introduced by new Public Procurement Law, which application may increase the efficiency of public contracts. The article intends to answer the question whether statutory principle of efficiency will enhance the quality of public procurement, making Polish public contract market more competitive. The main research method is a dogmatic-legal method. The analysis conducted in the article indicated that the provisions of Public Procurement Law applicable from 1<sup>st</sup> January 2021 introduce new legal solutions being an incentive for contractors to participate in public contracts. The consequence of such solutions should be an increase in the number of tenders, giving the ordering parties a bigger chance to obtain maximum efficiency of the implemented contracts and making public procurement market more competitive.

**Keywords:** efficiency, competitiveness, public expenditure, public procurement

## Wprowadzenie

Polityka zamówień publicznych powinna przyczyniać się do wydajnej alokacji środków finansowych państwa w sposób respektujący kluczowe zasady wydatkowania środków publicznych<sup>1</sup>, umożliwiając rozwój gospodarczy kraju, tworząc nowe miejsca pracy oraz zachowując dobry stan środowiska naturalnego. Założeniem tym ma sprostać obowiązująca od 1.01.2021 r. nowa ustawa — Prawo zamówień publicznych (dalej jako PzP)<sup>2</sup>, w której to przyjęto odmienną niż dotychczas koncepcję zamówień publicznych, opartą na kryterium jakości i zasadzie efektywności zamówień.

Za główny cel ustawy PzP obrano wprowadzenie rozwiązań opartych na maksymalnej efektywności i transparentności udzielanych zamówień publicznych, uwzględniających jednocześnie rolę zamówień publicznych w kształto-

Wprowadzenie rozwiązań opartych na maksymalnej efektywności i transparentności udzielanych zamówień publicznych, uwzględniających jednocześnie rolę zamówień publicznych w kształto-

waniu polityki państwa oraz potrzebę wsparcia rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Dlatego w polityce zamówień publicznych powinny mieć miejsce działania polegające na stworzeniu uwarunkowań prawnych i instytucjonalnych w celu zapewnienia najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych, tak aby w efekcie powstał produkt (usługa) innowacyjny, nowoczesny, jak najlepszej jakości, przy zachowaniu konkurencyjności ceny. Podejmowane działania ustawodawcy powinny także przyczyniać się do eliminowania barier w dostępie do rynku zamówień publicznych, czyniąc ten rynek bardziej nowoczesnym i konkurencyjnym. Ustawodawca postawił zatem słuszny cel nowej regulacji prawnej, polegający na usprawnieniu funkcjonowania rynku zamówień publicznych, tak aby obszar ten przyczynił się do zapewnienia stałego wzrostu gospodarczego kraju przez prowadzenie zrównoważonej polityki gospodarczej sprzyjającej zapobieganiu wykluczeniu społecznemu i gospodarczemu<sup>3</sup>.

Sprawne i efektywne zamówienia publiczne są nieodłącznym elementem gospodarki i możliwością dotarcia do wykonawców produktów i usług wysokiej jakości, stanowiąc dla polskich przedsiębiorców istotną motywację do współpracy z sektorem publicznym. Wobec powyższych uwag, celem artykułu jest omówienie nowych rozwiązań prawnych, których stosowanie może podnieść efektywność zamówień publicznych. Artykuł zmierza do odpowiedzi na pytanie, czy ustawowa zasada efektywności poprawi jakość zamówień publicznych, czyniąc polski rynek zamówień publicznych bardziej konkurencyjnym? Przeprowadzona w artykule analiza obejmuje przepisy prawa, dorobek doktryny oraz dane publikowane przez Urząd Zamówień Publicznych. Główną metodą badawczą opracowania jest metoda dogmatyczno-prawna. Z uwagi na ograniczoną objętość tekstu opracowanie koncentruje się na wybranych instytucjach prawnych, zdaniem autorki, najbardziej istotnych w kontekście zasady efektywności zamówień publicznych.

## Efektywne zamówienia publiczne

Od co najmniej kilkunastu lat w przestrzeni publicznej trwa dyskusja na temat potrzeby podniesienia efektywności polskiego rynku zamówień publicznych. Przyczynkiem do podjęcia starań zwracających uwagę na efektywność stało się przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę tzw. dyrektywy klasycznej, uchylającej Dyrektywę 2004/18/WE (dalej jako „Dyrektywa”)<sup>4</sup>. W samej Dyrektywie, w motywie drugim wskazano, że zamówienia publiczne odgrywają ważną rolę w strategii „Europa 2020”<sup>5</sup>, będąc instrumentem rynkowym wykorzystywanym w celu osiągnięcia inteligentnego oraz trwałego wzrostu gospodarczego, zapewniającym jednocześnie efektywne wykorzystywanie środków publicznych (Kania, 2020, s. 8). Za cel Dyrektywy, jak i całego systemu zamówień publicznych, obrano zapewnienie transparentności i wyeliminowanie zjawisk korupcyjnych, zapewnienie uczciwej konkurencji oraz większego i łatwiejszego dostępu do rynku zamówień publicznych dla

jak największej liczby podmiotów, umożliwiając przy tym jak najlepsze wykorzystanie zamówień publicznych do wsparcia wspólnych celów społecznych (Pawelec, 2015). Zwrócono również uwagę na innowacje społeczne i ekologiczne, które powinny stanowić centralny punkt w poprawie skuteczności i jakości usług społecznych realizowanych przez rynek zamówień publicznych, tak aby było możliwe zachowanie jak najkorzystniejszej relacji jakości do ceny, a w szerszej perspektywie — osiągnięcie korzyści gospodarczych, środowiskowych i społecznych, mających przełożenie na nowe pomysły i wzrost gospodarczy (Kania, 2020, s. 8). Zatem ukierunkowanie zamówień publicznych na realizację wskazanych celów, będących wtórnymi wobec celu podstawowego, jakim jest nabycie dóbr, wykonanie usług czy realizacja robót budowlanych przy spełnieniu adekwatnej relacji jakości do ceny, określane jest jako nowe podejście do zamówień publicznych (Wieczerzyńska, 2016, s. 564). Implementacja Dyrektywy wniosła więc wymóg dostosowania krajowych regulacji w taki sposób, by możliwe było podniesienie efektywności zamówień publicznych. Obowiązek efektywnego udzielania zamówień potraktowano jako jeden z głównych celów stawianych przed polskim systemem zamówień publicznych, nadając efektywności rangę zasady udzielania zamówień publicznych wyrażoną w art. 17 ust. 1. ustawy PzP.

W świetle art. 17 ust. 1 ustawy PzP zamawiający zobowiązany został do udzielenia zamówienia w sposób zapewniający najlepszą jakość dostaw, usług oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które może przeznaczyć na jego realizację. Ponadto sposób udzielenia zamówienia ma zapewnić uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów. Ustawodawca, konstruując przepis, skoncentrował się na przedmiocie zamówienia i realnych jego skutkach, czyli na najlepszej jakości oraz najlepszych efektach, przy czym należy zwrócić uwagę, że dążenie zamawiającego do ich osiągnięcia nie ma charakteru bezwzględne. Uzyskanie najlepszej jakości powinno mieć miejsce z uwzględnieniem różnych możliwych środków: finansowych, organizacyjnych, osobowych, natomiast osiągnięcie najlepszych efektów (w tym społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych) — o ile są możliwe do osiągnięcia w stosunku do poniesionych nakładów. Zatem zamawiający każdorazowo ma za zadanie określić, po pierwsze: czy może ograniczyć swoje koszty, a jeśli tak, to w jaki sposób, po drugie: czy będzie mógł wziąć pod uwagę najwyższą jakość i efekty zamówienia i po trzecie: czy korzystniejsze będzie bilansowanie kosztów z pożądaną jakością i zamierzonymi efektami. Powyższa analiza powinna być dokonywana przy uwzględnieniu zarówno charakteru zamówienia, jak i jego złożoności oraz potrzeb zamawiającego. W gruncie rzeczy, zgodnie z intencją ustawodawcy realizacja zasady efektywności zmierza do analizy kosztów i korzyści, która w rezultacie jest nakierowana na uzyskanie najlepszych efektów z poniesionych nakładów. Ponadto istotnym wymiarem jest

świadomość, że udzielone zamówienie oprócz pozyskania przedmiotu zamówienia stanowi narzędzie osiągania celów w wymiarze społecznym, gospodarczym i środowiskowym (Jaworska, 2021a; Granecki, Granecka, 2021a).

Mówiąc o zasadzie efektywności zamówień publicznych, należy podkreślić, że zamówienia publiczne nie są wyłącznie instrumentem prawnym, lecz są także instrumentem ekonomicznym, określającym pozycję stron postępowania zarówno pod względem prawnym, jak i gospodarczym. Decyzje zamawiającego i wykonawcy, podejmowane na każdym etapie zamówienia, są regulowane przez normy prawne, ale skutki, jakie wywierają, mają określone konsekwencje ekonomiczne. Zatem to sytuacja ekonomiczna zamawiającego, stan jego zasobów finansowych, które są zazwyczaj ograniczone, jak również umiejętnie zdefiniowane potrzeby kształtują decyzję o realizacji zamówienia (Nowicki, 2013, s. 9). Przyjmując za T. Kocowskim (2012, s. 23–24), wydatkowanie środków publicznych przeznaczanych na realizację zadań publicznych powinno odbywać się w sposób efektywny, czyli taki, aby w ramach posiadanych środków możliwe było zapewnienie maksymalnej i optymalnej realizacji zadań poprzez zagwarantowanie możliwie największej ilości pożądanego w jego realizacji dóbr lub aby pozwoliły one na zapewnienie możliwie szerokiego zakresu niezbędnych usług. Jako że efektywność jest częścią oceny różnego rodzaju działalności, może być w różny sposób definiowana<sup>6</sup>, jednakże w kontekście podjętych rozważań należy bezspornie przyjąć, że efektywność jest kategorią ekonomiczną i z tego punktu widzenia powinna być analizowana (Wiśniarz, 2018, s. 167). Za ekonomiczną kategorią efektywności przemawia także słownikowa definicja, zgodnie z którą „efektywny” oznacza „wydajny, dający dobre wyniki” (Dunaj, 1999, s. 124). Słusznie zatem przyjmuje się, że efektywne zamówienia publiczne to takie, które realizują zasadę *best value for money*, czyli dające zamawiającemu bezpośrednie oszczędności i zapewniające najlepszą jakość<sup>7</sup> w ramach rozdysponowanych zasobów (Nowicki, 2013, s. 10).

## Instrumenty wdrażające zasadę efektywności

W celu zapewnienia najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych w systemie zamówień publicznych powinny mieć miejsce takie działania prawne oraz instytucjonalne, które będą gwarantem powstania jak najlepszego przedmiotu zamówienia za jak najbardziej konkurencyjną cenę. Podejmowane działania powinny także przyczyniać się do eliminowania barier w dostępie do rynku zamówień publicznych, czyniąc ten rynek bardziej konkurencyjnym (Czyżewska, 2020, s. 141). Ma temu służyć zasada efektywności, której wdrażanie w postępowaniu o udzielenie zamówienia powinno przejawiać się przede wszystkim w odpowiednim przygotowaniu i zaplanowaniu tego postępowania, co wyznacza pewien standard prawnych działań zamawiających. Ów standard to także wybór rozwiązań być może droższych w momencie zawarcia umowy, ale efektywniejszych w dłuższej perspektywie, dających szansę na zwię-

szczenie zainteresowania wykonawców rynkiem zamówień publicznych i poprawę konkurencyjności rynku zamówień publicznych<sup>8</sup>; skupiających uwagę zamawiających nie na spełnianiu wymogów formalnych<sup>9</sup>, ale na uzyskaniu możliwie najlepszego jakościowo produktu/usługi (Czyżewska, 2020, s. 144). Ponadto, aby móc rzeczywiście mówić o efektywnych zamówieniach publicznych, efektywność powinna być przedmiotem analizy zarówno przed, jak i po udzieleniu zamówienia. Możliwa będzie wówczas diagnoza słuszności podejmowanych decyzji zakupowych (Borowicz, 2021, s. 6).

Przepisy ustawy PzP wprowadzają odpowiednie instrumenty oraz instytucje, których stosowanie powinno zapewnić efektywność polskiego rynku zamówień publicznych. Przede wszystkim uwagę zwraca obowiązek ciążyący na zamawiającym, którym jest przeprowadzenie własnej analizy potrzeb<sup>10</sup>. Określony w art. 83 ustawy PzP wymóg jest wyrazem zwiększenia roli etapu przygotowania zamówienia, który wpływa bezpośrednio na wszystkie kolejne etapy procesu udzielenia zamówienia<sup>11</sup>. Zgodnie z dyspozycją art. 83 ustawy PzP zamawiający powinien poprzedzić udzielenie zamówienia publicznego analizą potrzeb, w której wykaże, że zbadane zostały możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych oraz że zostało dokonane rozeznanie rynku. Rozeznanie rynku powinno odbyć się w dwóch wariantach: w aspekcie wykorzystania alternatywnych środków zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb, a także w aspekcie możliwych wariantów realizacji zamówienia. W wyniku przeprowadzonego rozeznania rynku może się bowiem okazać, że przyjęty przez zamawiającego środek zaspokojenia jego potrzeb nie jest jedynym środkiem, a tym samym jest niekoniecznie tym właściwym. Rozeznanie rynku przeprowadza się także pod kątem możliwych wariantów realizacji zamówienia, chyba że zamawiający wskaże, że istnieje tylko jedna możliwość wykonania zamówienia (Matusiak, 2021). Przystępując zatem do dokonania analizy potrzeb, zamawiający każdorazowo powinien sprawdzić, czy ma możliwość zaspokojenia swoich potrzeb samodzielnie, wykorzystując własne zasoby, czy jednak wykonanie przedmiotu zamówienia musi zlecić podmiotowi zewnętrznemu. Analiza poprzedzająca wydatkowanie środków publicznych ma być gwarantem wydatkowania ich w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad wynikających z ust. 3 art. 44 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z nimi celowość wydatkowania środków publicznych oznacza, że poniesienie danego wydatku jest niezbędne do realizacji określonego zadania publicznego, oszczędność z kolei wiąże się z ograniczeniem wysokości wydatku do niezbędnego minimum zapewniającego wykonanie zadania na odpowiednim jakościowo poziomie (Cilak, 2020, s. 333). Ponadto, dla zachowania celowości i oszczędności wydatków publicznych, w ramach analizy zamawiający powinien także wskazać: orientacyjną wartość zamówienia dla każdego z rozważanych wariantów realizacji zamówienia, tj. wstępnie oszacować wartość każdego z wariantów realizacji zamówienia; możliwość podziału zamówienia na części, tj. rozważyć w ramach dokonywanej analizy możliwość i zasadność takiego podziału; przewidy-

wany tryb udzielenia zamówienia<sup>12</sup>; możliwość uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia oraz ryzyka związane z postępowaniem o udzielenie i realizacją zamówienia. Ponadto w celu zapewnienia celowości i oszczędności wydatkowania środków publicznych związanych z udzieleniem zamówienia publicznego, ustawodawca wprowadził instytucję fakultatywnych konsultacji rynkowych<sup>13</sup> zamawiającego jeszcze przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia. Celem wyrażonych w art. 84 ustawy PzP konsultacji jest zarówno przygotowanie postępowania, jak i poinformowanie wykonawców o planach i wymaganiach dotyczących zamówienia. Co ważne, w ramach konsultacji rynkowych zamawiający ma możliwość skorzystania z fachowej wiedzy i pomocy ekspertów oraz organów administracji publicznej, którzy będąc specjalistami w określonych branżach są w stanie dostarczyć niezbędnych informacji w zakresie najnowocześniejszych, najlepszych, najkorzystniejszych rozwiązań technologicznych i organizacyjnych stanowiących przedmiot udzielanego zamówienia (Granecki, Granecka, 2021b). Istotne, aby konsultacje nie zakłócały konkurencji ani nie naruszały zasad równego traktowania wykonawców i transparentności prowadzonego postępowania.

Z punktu widzenia realizacji zasady efektywności istotne znaczenie mają zmiany dotyczące trybów udzielania zamówień publicznych. Przede wszystkim ustawodawca zrezygnował z przewagi trybów przetargowych. Dla zamówień poniżej tzw. progów unijnych, w art. 275 ustawy PzP wprowadzono zupełnie nowe rozwiązania dotyczące trybu podstawowego. W dwóch spośród trzech wariantów w tym trybie (tj. w trybie drugim i trzecim) zamawiający może korzystać z negocjacji jako narzędzia służącego optymalnemu sformułowaniu własnych oczekiwań, a następnie realizacji umowy. W uzasadnieniu do ustawy PzP wskazano, że regulacja służyć ma zwiększeniu roli dialogu pomiędzy zamawiającym a wykonawcami oraz maksymalnemu odformalizowaniu procedury udzielania zamówienia<sup>14</sup>. Z kolei w zamówieniach powyżej progów unijnych rozwiązanie to powinno dać instytucjom zamawiającym większą elastyczność wyboru procedury udzielania zamówienia, ukierunkowaną np. na dialog konkurencyjny czy partnerstwo innowacyjne. Tego typu procedury, oparte na dialogu i negocjacjach z punktu widzenia efektywności, przynoszą najwięcej korzyści. Dają bowiem możliwość bezpośredniego kontaktu wykonawcy z zamawiającym, a tym samym w sposób optymalny zapewniają przepływ niezbędnych informacji pozwalających na poznanie możliwości rynku oraz zaspokojenie potrzeb zamawiającego (Pieróg, 2020, s. 3). Poza tym podjęte działania ustawodawcy w zakresie złagodzenia przesłanek stosowania trybów innych niż przetargowe powinny się przyczynić do wzmocnienia współpracy sektora publicznego z prywatnym, czego wymiernym efektem może być poszukiwanie specjalistycznej wiedzy na temat dostępnych rozwiązań uwzględniających aspekty proinnowacyjne oraz środowiskowe (Kania, 2020, s. 6).

Ustawa wprowadziła także nowe rozwiązania dotyczące realizacji umów w sprawach zamówień publicznych, których respektowanie powinno również służyć efektywności. Zgodnie z art. 431 ustawy PzP istnieje obowiązek współ-

działania przez zamawiającego przy wykonaniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Współdziałanie i zrównoważenie pozycji stron postępowania, obligatoryjna waloryzacja czy ustalenie klauzul abuzywnych mają zagwarantować poczucie bezpieczeństwa w trakcie realizacji zamówienia (Pieróg, 2020, s. 4), a także zapewnić należyłą realizację zamówienia i poszanowanie wzajemnych interesów obu stron<sup>15</sup>. Kolejnym instrumentem określonym w przepisach, mającym na celu zwiększenie efektywności zamówień publicznych, jest obowiązek sporządzenia raportu z realizacji zamówienia, w którym zostanie dokonana analiza realizacji zamówienia oraz podsumowanie w postaci wniosków co do ewentualnej zmiany sposobu realizacji przyszłych podobnych zamówień. Ewaluacja realizacji umowy powinna być standardem, zwłaszcza wobec umów istotnych ze względu na poziom zaspokojenia potrzeb zamawiającego oraz wysokość kwoty zamówienia (Jaworska, 2021b). Zgodnie z art. 446 ust. 1 ustawy PzP obowiązek dokonania ewaluacji jest obligatoryjny wówczas, kiedy podczas realizacji zamówienia wystąpiły trudności polegające na tym, że: na realizację zamówienia wydano kwotę wyższą co najmniej o 10% od wartości ceny ofertowej; na wykonawcę nałożono kary umowne w wysokości co najmniej 10% wartości ceny ofertowej; w realizacji zamówienia wystąpiły opóźnienia<sup>16</sup> bądź zamawiający lub wykonawca odstąpił od umowy w całości lub w części albo dokonał jej wypowiedzenia w całości lub części. Powyższy obowiązek ewaluacji należy uznać za słuszny, gdyż w sytuacji, gdy zamówienie nie zostało wykonane lub zostało wykonane w sposób odbiegający od założeń określonych ustawą, zamawiający, będąc zobowiązanym do analizy przyczyn takiego stanu, ma większą szansę na uniknięcie podobnych trudności w przyszłości. Obowiązkowi ewaluacji można zatem przypisać także charakter prewencyjny.

### Poziom konkurencyjności polskiego rynku zamówień publicznych

Cechą charakterystyczną współczesnych gospodarek krajów Unii Europejskiej jest zwiększający się udział wydatków sektora publicznego w PKB. Istotną część tych wydatków jest realizowana przez system zamówień publicznych, przez co coraz śmielej można twierdzić, że zamówienia publiczne są ważną formą udziału sektora publicznego w gospodarce (Czyżewska, 2020, s. 140). Wartość udzielonych w Polsce zamówień publicznych w 2019 r. wyniosła 198,9 mld zł, co stanowiło 8,75% PKB (dla porównania: w 2018 r. była to kwota 202,1 mld zł, co stanowiło 9,55% PKB; w 2017 r. 163 mld zł, 8,2% PKB). Natomiast wartość rynku zamówień publicznych, tj. wartość zamówień udzielonych w procedurach określonych ustawą — Prawo zamówień publicznych<sup>17</sup>, a także na podstawie wyłączeń obowiązku stosowania ustawy w 2019 r. wyniosła 289,8 mld zł (UZP, 2020, s. 30). Przedstawione dane potwierdzają stabilizację na rynku zamówień publicznych, choć stabilizacja ta nie zawsze prowadzi do pozytywnych wniosków.

Nadal problemem pozostaje konkurencyjność polskiego rynku zamówień publicznych (Wikariak, 2020). Z danych

zawartych w sprawozdaniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2019 r., wynika, że w analizowanym roku udzielono 141 023 zamówień, z czego 97% zamówień na polskim rynku to zamówienia udzielone przedsiębiorcom krajowym. W zamówieniach o wartości poniżej progów unijnych średnia liczba ofert składanych podczas jednego postępowania wyniosła 2,42. W 85,38% udzielonych zamówień o wartościach poniżej progów unijnych zamawiający dokonywali wyboru oferty najtańszej spośród wszystkich złożonych ofert. W 28% wszczętych postępowań o wartościach powyżej progów unijnych i w 12% postępowań poniżej progów unijnych cena była jedynym kryterium wyboru oferty (UZP, 2020, s. 7). Ponadto 88,97% zamówień udzielono w trybie przetargu nieograniczonego, z kolei tryb z wolnej ręki zastosowano w 8,65% postępowań. Aukcje elektroniczne zostały wykorzystane jedynie w 78 przypadkach zamówień, przynosząc oszczędności w stosunku do złożonych ofert pisemnych na poziomie 23 mln zł. Najbardziej wykorzystywanymi trybami były te, które mogą przynosić największe korzyści związane z rozeznaniem rynku i uczynić rynek bardziej konkurencyjnym, a mianowicie: tryby negocjacyjne, tj. negocjacje z ogłoszeniem i negocjacje bez ogłoszenia (niecały 1% ogółu postępowań w sprawie udzielenia zamówienia publicznego), oraz dialog konkurencyjny (0,03%). Należy także dodać, że trybu partnerstwa innowacyjnego nie zastosowano (UZP, 2020, s. 36). Powyższe dane dotyczą zamówień publicznych udzielonych na gruncie ustawy PzP z 2004 r. Ich analiza prowadzi do stwierdzenia, że trudno jest uznać polski rynek zamówień publicznych za konkurencyjny i w pełni wykorzystujący potencjał gospodarczy i społeczny. Dlatego tym bardziej pozytywnie należy ocenić działania ustawodawcy w kierunku wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych zmierzających do realizacji zasady efektywności na gruncie zamówień publicznych.

Podjęte przez ustawodawcę działania są istotne, gdyż w dużej mierze stanowią odpowiedź na diagnozę sytuacji na rynku zamówień publicznych. W 2019 r. Urząd Zamówień Publicznych przeprowadził badanie ankietowe wśród przedsiębiorców z małych i średnich przedsiębiorstw. Celem przeprowadzonego badania było zdiagnozowanie przyczyn niskiego zainteresowania tych przedsiębiorców rynkiem zamówień publicznych oraz ustalenie barier oraz zachęt do ubiegania się o publiczne kontrakty. W raporcie z badań (UZP, 2019) zaprezentowano wyniki pochodzące z 965 ankiet. Wyniki przeprowadzonego badania pozwoliły m.in. na zasygnalizowanie przez wykonawców oczekiwań wobec rynku zamówień publicznych, do których należy zaliczyć: uproszczenie procedur i zmniejszenie formalizmu w postępowaniu; zwiększenie swobody zamawiającego w zakresie negocjowania warunków umowy; proste, czytelne przepisy; gwarancję waloryzacji ceny/kosztów; większą elastyczność zmiany umowy; stosowanie zaliczek i płatności

częściowych; bardziej dopracowane opisy przedmiotu zamówienia; ograniczenie liczby wymaganych dokumentów; możliwość prowadzenia negocjacji, w tym dotyczących ceny (UZP, 2019, s. 42–43). Wprowadzenie do ustawy PzP większości z nich powinno podnieść poziom konkurencyjności i efektywności zamówień publicznych, mimo że rezultat nowych rozwiązań na tym etapie nie jest jeszcze możliwy do wykazania.

## Podsumowanie

Dokonana w niniejszym opracowaniu analiza prowadzi do następujących wniosków.

Po pierwsze, zamówienia publiczne są istotną formą udziału sektora publicznego w gospodarce, a znaczna część wydatków publicznych realizowana jest przez system zamówień publicznych. Dlatego sprawnie funkcjonujący rynek zamówień publicznych może być skutecznym instrumentem kształtowania aspektów społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Należy zatem pozytywnie ocenić działania ustawodawcy związane z wprowadzeniem na grunt ustawy PzP zasady efektywności.

Po drugie, przepisy nowej ustawy PzP zwracają uwagę na zwiększenie świadomości zamawiających w zakresie działań podejmowanych na każdym etapie prowadzonego postępowania, które mają przyczynić się do zwiększenia efektywności procesu zakupowego. Jednak ważne jest, aby proces ten nie był nakierowany tylko na uzyskanie najlepszych efektów z poniesionych nakładów. Istotnym wymiarem jest świadomość, że udzielone zamówienie oprócz pozyskania przedmiotu zamówienia stanowi narzędzie osiągnięcia celów w wymiarze społecznym, gospodarczym i środowiskowym.

Po trzecie, przepisy ustawy PzP wprowadzają nowe rozwiązania stanowiące zachętę dla wykonawców do uczestnictwa w zamówieniach publicznych. Spowodują one być może wzrost liczby ofert składanych w postępowaniach, przez co zwiększą szansę zamawiających na uzyskanie maksymalnej efektywności realizowanego zamówienia, czyniąc rynek zamówień publicznych bardziej konkurencyjnym.

Po czwarte, realizacja zasady efektywności powinna przejawiać się przede wszystkim w odpowiednim przygotowaniu i zaplanowaniu postępowania, wyznaczając pewien standard prawnych działań zamawiających, które może zwiększyć zainteresowanie wykonawców rynkiem zamówień publicznych, a tym samym wpłynąć korzystnie na wyższą konkurencyjność polskiego rynku zamówień publicznych. Ponadto analiza poprzedzająca wydatkowanie środków publicznych ma być gwarantem wydatkowania ich w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych.

## Przypisy/Notes

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 305, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, zatem z uwzględnieniem zasad celowości, oszczędności oraz efektywności i skuteczności.

<sup>2</sup> Ustawa z 11.09.2019 r. — Prawo zamówień publicznych, Dz.U. poz. 2019 ze zm.

<sup>3</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy — Prawo zamówień publicznych, Sejm VIII kadencji. s. 1, <http://www.orka.sejm.gov.pl> (15.03.2021), dalej jako „uzasadnienie”.

<sup>4</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE w z 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, Dz.U. UE L z 2014 r., nr 94, s. 65.

<sup>5</sup> Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, <https://eur-lex.europa.eu>.

<sup>6</sup> Za M. Winiarzem (2018, s. 167 i n.) efektywność można rozpatrywać w aspekcie ekonomicznym jako relację pomiędzy rezultatami a nakładami wyrażanymi przez produktywność, wydajność, rentowność; w aspekcie celowościowym — jako ocenę stopnia realizacji przyjętych celów organizacyjnych z uwzględnieniem ujęcia ekonomicznego; w ujęciu systemowym — jako ocenę stopnia wykorzystania zasobów organizacyjnych oraz tworzenia określonych relacji z otoczeniem oraz w ujęciu kompleksowym — jako zdolność organizacji do osiągania swoich celów operacyjnych; podejście kompleksowe uwzględni zarówno ujęcie systemowe, jak i celowościowe.

<sup>7</sup> Pojęcie jakości w kontekście zamówień publicznych definiowane jest jako „spełnienie lub przekroczenie wymagań klienta”; na temat wymogu najlepszej jakości i najlepszego efektu zob. szerzej Dolecki, 2020.

<sup>8</sup> Obecnie w ok. 43% postępowań zostaje złożona tylko jedna oferta, ponadto szacuje się niski odsetek zamówień udzielonych w innych trybach niż przetarg nieograniczony i z wolnej ręki (negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny, negocjacje bez ogłoszenia oraz partnerstwo innowacyjne i licytacja elektroniczna stanowią zaledwie 1,27% postępowań), szerzej Uzasadnienie, s. 2.

<sup>9</sup> Krytycznie o koncentracji zamawiających na spełnianiu wymogów formalnych wypowiada się D. Koba (2021).

<sup>10</sup> Dla porządku należy dodać, że wymóg przeprowadzenia analizy potrzeb zamawiającego dotyczy postępowań, których wartość jest równa lub większa niż tzw. progi unijne.

<sup>11</sup> Uzasadnienie, s. 27.

<sup>12</sup> Na etapie przygotowania postępowania zamawiający powinien już wiedzieć, czy posiada odpowiednie zasoby i wiedzę pozwalającą na szczegółowy opis przedmiotu zamówienia oraz czy nie jest wskazane wybranie trybu, który umożliwi zidentyfikowanie w drodze dialogu z wykonawcami optymalnego sposobu zaspokojenia potrzeb i sporządzenia opisu przedmiotu zamówienia.

<sup>13</sup> Konsultacje rynkowe stanowią odpowiedź ustawodawcy na mało popularny wśród zamawiających na gruncie poprzedniej ustawy — Prawo zamówień publicznych dialog techniczny. Z danych opublikowanych przez Urząd Zamówień Publicznych wynika, że w 2019 r. zamawiający poinformowali o zastosowaniu dialogu technicznego w 159 ogłoszeniach o zamówieniu opublikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, co stanowiło 0,14% ogółu ogłoszeń. Dla porównania w 2018 r. dialog techniczny stanowił 0,18% ogółu ogłoszeń, w 2017 r. — 0,35%, a w 2016 r. — 0,18%. Więcej na ten temat: UZP, 2020.

<sup>14</sup> Uzasadnienie, s. 70.

<sup>15</sup> Uzasadnienie, s. 83.

<sup>16</sup> Opóźnienia o co najmniej 90 dni, w przypadku zamówień na roboty budowlane o wartości równej lub przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty dla robót budowlanych — 20 000 000 euro, a dla dostaw lub usług — 10 000 000 euro, oraz opóźnienia o co najmniej 30 dni, w przypadku zamówień o wartości mniejszej niż wyrażona w złotych równowartość kwoty dla robót budowlanych — 20 000 000 euro, a dla dostaw lub usług — 10 000 000 euro.

<sup>17</sup> Do 31.12.2020 r. obowiązywała ustawa z 29.01.2004 r. — Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm. — dalej jako PzP z 2004 r.

## Bibliografia/References

### Literatura/Literature

- Borowicz, A. (2021). Aspekty ekonomiczne i rynkowe nowego Prawa zamówień publicznych. *Zamówienia Publiczne. Doradca*, (1), 1–7.
- Cilak, M. (2020). Komentarz do art. 44 ustawy o finansach publicznych. W: Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Czyżewska, B. (2020). Z problematyki zasady efektywności zamówień publicznych. *Prawo Zamówień Publicznych*, (2), 140–152.
- Dolecki, J. (2020). Kilka uwag o zasadzie efektywności. *Zamówienia Publiczne. Doradca*, (4), 1–10.
- Dunaj, B. (red.) (1999). *Popularny słownik języka polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Wilga.
- Granecki, P., Granecka, I. (2021a). Komentarz do art. 17 ustawy Prawo zamówień publicznych. W: P. Granecki, I. Granecka, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: C.H.Beck, Legalis/el.
- Granecki, P., Granecka, I. (2021b). Komentarz do art. 84 ustawy Prawo zamówień publicznych. W: P. Granecki, I. Granecka, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: C.H.Beck, Legalis/el.
- Jaworska, M. (2021a). Komentarz do art. 17 ustawy Prawo zamówień publicznych. W: M. Jaworska (red.), D. Grześkowiak-Stojek, J. Jarnicka, A. Matusiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: C.H.Beck, Legalis/el.
- Jaworska, M. (2021b). Komentarz do art. 446 ustawy Prawo zamówień publicznych. W: M. Jaworska (red.), D. Grześkowiak-Stojek, J. Jarnicka, A. Matusiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: C.H.Beck, Legalis/el.
- Kania, M. (2020). Zasada efektywności w nowym Prawie zamówień publicznych. *Prawo Zamówień Publicznych*, (1), 1–10.
- Koba, D. (2021). Raz jeszcze o tym, co wyszło, a co nie wyszło w nowym Prawie zamówień publicznych. *Zamówienia Publiczne. Doradca*, (2), 1–5.
- Kocowski, T. (2012). Zorganizowanie uczestników procesu zamówień publicznych, a efektywność wykorzystania środków publicznych. W: E. Adamowicz, J. Sadowy (red.), *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych* (19–33). Gdańsk–Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.
- Matusiak, A. (2021). Komentarz do art. 83 ustawy Prawo zamówień publicznych. W: M. Jaworska (red.), D. Grześkowiak-Stojek, J. Jarnicka, A. Matusiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: C.H.Beck, Legalis/el.
- Nowicki, P. (2013). *Efektywne zamówienia publiczne jako rezultat stosowania nowego podejścia do zamówień publicznych*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Pawelec, J. (2015). *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: C.H.Beck, Legalis/el.
- Pieróg, J. (2020). Czy warto udzielać efektywnych zamówień? *Zamówienia Publiczne. Doradca*, (1), 1–10.
- UZP (2019). Raport z badania dotyczącego niskiej konkurencyjności w zamówieniach publicznych. Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych. <http://www.uzp.gov.pl> (20.04.2021).
- UZP (2020). Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2019 r. Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych. <http://www.uzp.gov.pl> (12.02.2021).
- Wieczerzyńska, B. (2016). Efektywność zamówień publicznych w wymiarze prawnym, ekonomicznym i społecznym. *Rocznik Administracji Publicznej*, (2), 558–570.

- Wikariak, S. (2020). Stabilizacja na rynku zamówień. W przetargach (prawie) bez zmian. *Dziennik. Gazeta Prawna*. [https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1488467\\_zamowienia-publiczne-rynek-raport-2019-jakie-zmiany.html](https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1488467_zamowienia-publiczne-rynek-raport-2019-jakie-zmiany.html) (10.03.2021).
- Winiarz, M. (2018). Efektywność finansów publicznych a efektywne zamówienia publiczne. W: M. Stręciwilk, A. Dobaczewska (red.), *Potrzeby i kierunki zmian w Prawie zamówień publicznych* (160–175). Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.

#### Akty prawne i inne źródła/Legal acts and other sources

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, Dz.U. UE L z 2014 r., nr 94, s. 65.
- Ustawa z 29.01.2004 r. — Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.
- Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 305.
- Ustawa z 11.09.2019 r. — Prawo zamówień publicznych, Dz.U. poz. 2019 ze zm.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy — Prawo zamówień publicznych, Sejm VIII kadencji. Druk nr 3624. <http://www.orka.sejm.gov.pl> (15.03.2021).

#### Dr Ewa Lotko

Doktor nauk prawnych. Adiunkt w Katedrze Finansów Publicznych i Prawa Finansowego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Autorka publikacji naukowych z zakresu finansów publicznych i prawa finansowego, w tym dotyczących instrumentów ograniczania długu publicznego, budżetu partycypacyjnego, motywacji podatkowej. Członek zarządu stowarzyszenia Centrum Informacji i Organizacji Badań Finansów Publicznych i Prawa Podatkowego Krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz regionalnej komisji orzekającej o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

#### Dr Ewa Lotko

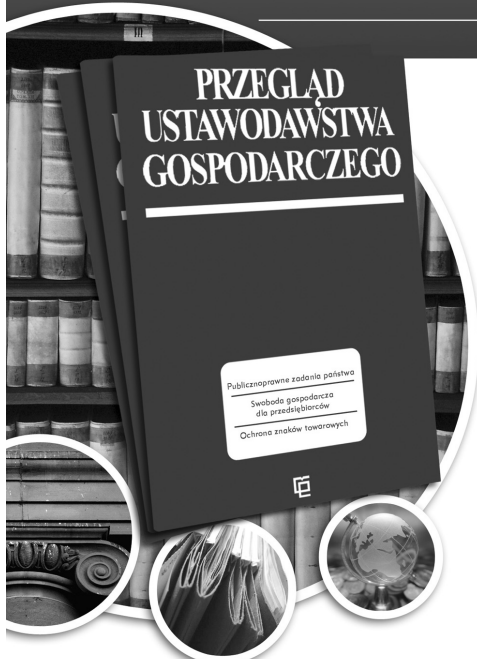
Doctor of Law. Lecturer in the Department of Public Finances and Financial Law at the University of Białystok. Author of scientific publications on public finance and financial law, including instruments limiting public debt, participatory budget, tax motivation. A Member of the Management Board of the Association Center for Information and Research Organisation in Public Finances and Tax Law of Central and Eastern Europe Countries as well as a member of regional adjudicating committee in matters concerning violation of public finance discipline.

Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego

Business Law Journal

[www.pug.pl](http://www.pug.pl)

[www.pwe.com.pl](http://www.pwe.com.pl)



ZNAJDZIESZ NAS TU

[www.pug.pl](http://www.pug.pl)

tel. 795 155 583

ul. Podwale 17

00-252 Warszawa