

Beata Ujda-Dyńska¹

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE JAKO INSTRUMENT OPTYMALIZACJI WYDATKÓW PUBLICZNYCH

Streszczenie: W opracowaniu opisano zamówienia publiczne w aspekcie optymalnego wydatkowania środków publicznych. Przedstawiono istotę zamówień publicznych, a także podstawowe informacje o rynku zamówień publicznych w Polsce. Szczególną uwagę zwrócono na proefektywnościowe instrumenty zamówień publicznych w tym na zagadnienie zamówień wspólnych.

Słowa kluczowe: zamówienia publiczne, środki publiczne, rynek zamówień publicznych.

Wstęp

Problematyka sprawnego wykorzystania środków publicznych należy do istotnych problemów współczesnej gospodarki. Ranga tego zagadnienia wzrasta szczególnie w dobie pogłębiającego się deficytu finansów publicznych. Poszukiwanie nowych i efektywniejszych rozwiązań systemowych zmierzających do racjonalizacji wydatków publicznych przebiega wielokierunkowo. Jednym z narzędzi, które z założenia miało spełniać funkcję racjonalizacji wydatkowania środków publicznych są zamówienia publiczne, które są przedmiotem niniejszego opracowania. Zamówienia publiczne z jednej strony mają umożliwić zakup dóbr i usług w sposób optymalny z ekonomicznego punktu widzenia, zapewniając jak najlepsze wykorzystanie środków, którymi dysponuje państwo, a z drugiej zagwarantować wykonawcom, że oferty wybierane będą na podstawie jasnych i równych dla wszystkich kryteriów wyboru.

Środkami publicznymi, zgodnie z art. 5 ustawy² są: dochody publiczne; środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozu-

¹ dr Beata Ujda-Dyńska Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Pigonia w Krośnie.

² Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz. U. z 2013 poz. 885.

mienia o Wolnym Handlu (EFTA); środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi; przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące:

- ze sprzedaży papierów wartościowych,
- z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego,
- ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych,
- z otrzymanych pożyczek i kredytów,
- z innych operacji finansowych,
- a także przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł.

Racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi jest niewątpliwie przedmiotem szczególnej troski ustawodawcy. Zobowiązuje on jednoznacznie podmioty sektora finansów publicznych w przepisach art. 44 ustawy³, by dokonywały wydatków zgodnie z „przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- w sposób celowy i oszczędny, 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”.

Zamówienia publiczne stanowią jeden z systemów pozwalających na skuteczną realizację zadań publicznych przez organy władzy publicznej. Zamówienia pozwalają bowiem w sposób oszczędny, racjonalny i stosunkowo szybki, dokonywać zakupów towarów i usług⁴. Wśród celów, jakie uzasadniały przyjęcie i uchwalenie w 2004 roku Ustawy było wprowadzenie procedur dokonania zakupów sprzyjających oszczędnemu i efektywnemu wydatkowaniu środków publicznych⁵.

³ Tamże.

⁴ Por. J. Sadowy, *Cele systemu zamówień publicznych i, ich realizacja na przestrzeni 15 lat w świetle sprawozdań Prezesa Urzędu*, [w:] H. Nowicki, J. Sadowy, red., *XV-lecie systemu zamówień publicznych w Polsce*, Wyd. UZP, Toruń – Warszawa 2009, s. 173.

⁵ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy – Prawo zamówień publicznych, Druk sejmowy Nr 2218.

Wydatkowanie środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań publicznych powinno odbywać się niewątpliwie w sposób efektywny. Termin „efektywny” zgodnie ze Słownikiem języka polskiego, oznacza – taki, który przynosi pożądaný skutek, przynosi efekty, wydajny⁶. Mamy więc tu do czynienia z efektywnym gospodarowaniem, odbywającym się w warunkach ograniczonosci zasobów. To „efektywne gospodarowanie oznacza bowiem alokację (rozdystrybucję) ograniczonych środków, że wynikająca stąd struktura produkcji dostarcza więcej satysfakcji konsumentom aniżeli jakakolwiek struktura produkcji możliwa do osiągnięcia, gdyby środki były wolne”⁷. Chodzi o to aby posiadane środki publiczne zapewniły maksymalną i optymalną realizację zadania publicznego, poprzez zapewnienie największej ilości pożądaných w jego realizacji dóbr lub pozwoliły na zapewnienie najszerzej palety niezbędnych usług.

Istota zamówień publicznych

W celu wyjaśnienia czym są zamówienia publiczne, należy sięgnąć do definicji zawartej w art. 2 pkt. 13 ustawy Prawo zamówień publicznych (Pzp)⁸. Wynika z niej, że zamówienia publiczne to odpłatne umowy zawierane pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są:

- usługi,
- dostawy lub
- roboty budowlane.

A zatem ustawodawca uwarunkował zamówienie publiczne od wystąpienia łącznie trzech przesłanek:

- odpłatności umowy cywilnoprawnej,
- przedmiotu umowy (dostawa, usługa, robota budowlana),
- stron umowy (zamawiający i wykonawca).

Odpłatność umowy zgodnie z Kodeksem cywilnym oznacza, że każda ze stron uzyskuje przez wykonanie umowy jakąś korzyść ekonomiczną, niekoniernie w postaci pieniężnej. A zatem w wyniku zamówienia publicznego zamawiający w zamian za określone przysporzenie ze strony wykonawcy (wyko-

⁶ B. Dunaj (red.), *Popularny słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 1999, s. 124.

⁷ W. Samecki, *Prolegomena do teorii ekonomii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 27–28.

⁸ Podstawę formalnoprawną funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce stanowi ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.), zwana dalej „ustawą – Prawo zamówień publicznych” lub „ustawą Pzp” wraz z aktami wykonawczymi do tej ustawy.

nianie dostawy, usługi lub roboty budowlanej) sam dokonuje przysporzenia na rzecz wykonawcy (wynagrodzenie). Ustawa nie tworzy nowego typu umowy. Dlatego strony zawierające umowę (w trybie ustawy Pzp) zawierają albo jedną z wyróżnionych w Kodeksie cywilnym umów nazwanych (np. sprzedaż, najem, leasing), albo nienazwanych (np. umowa konsultingowa).

Przedmiotem umowy natomiast mogą być: roboty budowlane, dostawy lub usługi. Przez roboty budowlane należy rozumieć wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy Prawo budowlane⁹, a także realizację obiektu budowlanego w rozumieniu ustawy Prawo budowlane, za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego¹⁰. Pojęcie **dostaw** – oznacza nabywanie rzeczy, praw oraz innych dóbr, w szczególności na podstawie umowy sprzedaży, dostawy, najmu, dzierżawy oraz leasingu. Natomiast usługi są to wszelkie świadczenia, których przedmiotem nie są roboty budowlane lub dostawy. Należy pamiętać że Ustawa wyłącza spod przedmiotowego zakresu zastosowania jej przepisów niektóre kategorie zamówień¹¹.

Jak wskazuje definicja zamówień publicznych w umowie o zamówienie publiczne, muszą wystąpić dwie strony:

zamawiający, rozumiany jako podmiot obowiązany do stosowania ustawy
Prawo zamówień publicznych, i

wykonawca, rozumiany jako podmiot, który bierze z własnej woli udział w postępowaniu przetargowym.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy Pzp postępowanie o udzielenie zamówienia przygotowuje i przeprowadza zamawiający. Zamawiającym w rozumieniu Pzp jest osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej obowiązana do stosowania ustawy Pzp.

Dokładny zakres podmiotowy stosowania ustawy Pzp określa art. 3. Wynika z niego, że zamawiającymi mogą być:

- jednostki sektora finansów publicznych (np. gminy, powiaty, samorząd województwa, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej),

⁹ Dz. U. z 2003 r. nr 207, poz 2016 ze zm.

¹⁰ Wykaz robót budowlanych umożliwiający właściwe stosowanie przepisów ustawy i eliminujący potencjalne wątpliwości związane z kwalifikowaniem danego zamówienia określa Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie wykazu robót budowlanych (Dz. U. poz. 1372), które weszło w życie z dniem 20 lutego 2013 r.

¹¹ Art. 4 Ustawy Prawo zamówień publicznych zawiera zamknięty katalog zamówień, do których udzielenia ustawa nie ma zastosowania, m.in. są to zamówienia, których przedmiotem są usługi arbitrażowe lub pojednawcze, nabycie własności oraz innych praw do nieruchomości, badań naukowych czy też umów z zakresy prawa pracy.

- państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (np. jednostki organizacyjne Wojska Polskiego, Policji, Państwowej Straży Pożarnej) oraz tzw. instytucje prawa publicznego (np. PKP, osoby prawne utworzone w celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego), a także związki tych podmiotów.

Zamawiający nie musi zawsze samodzielnie przygotowywać i przeprowadzać postępowania. Zgodnie z art. 15 ust. 2 zadanie to może być pomierzenie osobie trzeciej własnej jednostce organizacyjnej, która zajmie się wykonaniem w imieniu zamawiającego powierzonych jej czynności. Przepisy Pzp wskazują, że podmiot taki działa w charakterze pełnomocnika zamawiającego. Jeśli celowe jest połączenie sił przez kilku zamawiających, to mogą oni wspólnie przeprowadzić postępowanie i udzielić zamówienia, zezwala na takie postępowania art. 16 ustawy Pzp. W takiej sytuacji zamawiający powinni wyznaczyć spośród siebie zamawiającego upoważnionego do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia w ich imieniu i na ich rzecz.

Zamawiającym może być również centralny zamawiający – instytucja uregulowana w art. 15 a ustawy Pzp. Centralny zamawiający jest wskazywany przez Prezesa Rady Ministrów spośród organów administracji rządowej lub jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych. Jego zadaniem jest przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia, udzielanie zamówień lub zawieranie umów ramowych na potrzeby zamawiających z administracji rządowej, jeżeli zamówienie jest związane z działalnością więcej niż jednego zamawiającego. Centrum Usług Wspólnych zostało wskazane 30 marca 2011 r. zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 16 jako centralny zamawiający dla jednostek administracji rządowej.

Wykonawcą jest „osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która ubiega się o udzielenie zamówienia publicznego, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego”. O udzielenie zamówienia, zgodnie z przepisami art. 22 ust. 1 Ustawy „mogą ubiegać się jedynie wykonawcy, którzy spełniają warunki, dotyczące:

- posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności, jeżeli przepisy prawa nakładają obowiązek ich posiadania,
- posiadania wiedzy i doświadczenia,
- dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia,
- sytuacji ekonomicznej i finansowej”.

Wykonawcy mogą ubiegać się o udzielenie zamówienia samodzielnie lub wspólnie z innymi wykonawcami tworzyć konsorcjum na podstawie art. 23 ustawy Pzp. W przypadku wspólnego ubiegania się o udzielenie zamówienia wykonawcy powinni ustanowić pełnomocnika do reprezentowania ich w postępowaniu albo do reprezentowania i zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego. Pełnomocnikiem może być jeden z wykonawców lub inny podmiot, któremu wykonawcy udzielą stosownego pełnomocnictwa.

Nie do wszystkich zamówień dokonywanych przez jednostki publiczne należy stosować ustawę Pzp. Próg stosowania ustawy Pzp to kwota wartości zamówienia, poniżej której zamawiający nie ma obowiązku stosowania prawa zamówień publicznych. Ustawy Pzp nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro (art. 4 pkt. 8 ustawy Pzp). Wartością zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez VAT (art. 32 ust.1 ustawy Pzp.)

Jednak nawet wydatków o wartościach do 30.000 euro należy dokonywać zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi. Stosownie do ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
- w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
- w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Znaczna część zamawiających wprowadza regulaminy postępowania przy udzielaniu zamówień zwolnionych ze stosowania przepisów ustawy Pzp.

Zamówienia publiczne powinny przebiegać zgodnie z procedurą wskazaną w ustawie Pzp oraz na podstawie fundamentalnych zasad, które zostały uregulowane w Rozdziale 2 ustawy Pzp.

Zasady, którymi należy się kierować przy przetargach publicznych to:

- zasada równego traktowania wykonawców,
- zasada uczciwej konkurencji,
- zasada jawności postępowania,
- zasada pisemności postępowania,
- zasada prymatu trybów przetargowych.

Zasada równego traktowania wykonawców oznacza obowiązek równego traktowania wszystkich wykonawców przez zamawiających na każdym etapie postępowania, bez stosowania jakichkolwiek przywilejów oraz środków dyskryminujących wykonawców. Zgodnie z tą zasadą zamawiający powinien stosować jedną miarę dla wszystkich wykonawców startujących w przetargu. Wymaga-

nia, które zamawiający stawia przed ubiegającymi się o udzielenie zamówienia, powinny być uzasadnione jedynie dążeniem do osiągnięcia celu postępowania, którym jest odpowiednia realizacja zamówienia. Zasady oceniania ofert powinny być jasne i dostępne wszystkim ubiegającym się o udzielenie zamówienia na równych zasadach.

Obowiązek stosowania zasady uczciwej konkurencji wynika z art. 7 ust. 1 ustawy Pzp. Zasada ta może być rozumiana w dwóch aspektach:

- jako zobowiązanie zamawiającego do przygotowania i przeprowadzenia postępowania w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz
- jako zachowanie wykonawców w postępowaniu (np. złożenie oferty z rąco niską ceną, zmowa przetargowa).

Zamawiający przez swoje zachowanie **nie może faworyzować żadnego wykonawcy**. Czynem nieuczciwej konkurencji ze strony wykonawcy będzie działanie przedsiębiorcy sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, które zagraża interesom innych uczestników postępowania lub je narusza.

Jedną z generalnych zasad w zamówieniach publicznych jest wyrażona w art. 8 ustawy Pzp zasada jawności prowadzonego postępowania. Tym samym prawo do wglądu dokumentacji przetargowej ma każdy zainteresowany, nawet jeśli nie ma w tym interesu prawnego. Wyjątki od tej zasady są określone w ustawie Prawo zamówień publicznych. Jednym z nich jest obowiązek zamawiającego nieudostępniania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, jeżeli wykonawca odpowiednio wcześniej zastrzegł, iż informacje te nie mogą być ujawniane. Każda czynność zamawiającego podejmowana w toku toczącego się postępowania powinna być jawna. Z zasadą jawności wiążą się obowiązki zamawiającego dotyczące publikacji ogłoszeń o zamówieniach planowanych i udzielonych. Rygorystyczne wymogi w zakresie dokumentowania postępowania przez zamawiającego także stanowią realizację zasady jawności postępowania.

Natomiast zasada pisemności realizowana jest poprzez stosowanie pisemnej formy:

- dla postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz
- umowy zawartej z wykonawcą wyłonionym w postępowaniu.

Jak wynika z art. 78 § 1 Kodeksu cywilnego, wymóg formy pisemnej jest zachowany, jeżeli po treści oświadczenia zostanie złożony własnoręczny podpis. Równoważne tej formie jest złożenie oświadczenia w postaci elektronicznej z tzw. bezpiecznym podpisem elektronicznym. Na mocy art. 27 ustawy Pzp zamawiający i wykonawcy mogą, ale tylko jeżeli takiego wyboru dokona zamawiający, przekazywać oświadczenia, wnioski, zawiadomienia oraz informacje nie tylko pisemnie, ale również za pośrednictwem faksu lub drogą elektroniczną.

Powyższe odstępstwo może dotyczyć jedynie przekazywania dokumentów z katalogu wymienionego w ustawie.

Zasada prymatu trybów przetargowych została ustanowiona w art. 10 ustawy Prawo zamówień publicznych. Podstawowymi trybami udzielania zamówień publicznych, są tryby przetargowe:

- przetarg nieograniczony oraz
- przetarg ograniczony.

Obok ustanowienia trybów podstawowych w art. 10 ust. 2 ustawy Pzp zostały w sposób enumeratywny wskazane tryby niekonkurencyjne. Zamawiający w drodze wyjątku, w przypadkach określonych w ustawie, może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę albo licytacji elektronicznej.

Charakterystyka rynku zamówień publicznych

W roku 2013 wartość rynku zamówień publicznych udzielanych na podstawie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych wyniosła ok. 143,2 mld zł i stanowiła ok. 8,76% Produktu Krajowego Brutto. W porównaniu do roku 2012, w którym wartość rynku została oszacowana na ok. 132,7 mld zł, wydatki na zamówienia publiczne wzrosły o prawie 8%. Dla porównania, kwota zamówień publicznych udzielonych w roku 2011 kształtowała się na poziomie 144,1 mld zł, a w roku 2010 – 167 mld zł¹².

W przypadku postępowań o wartości od 14.000 euro do progów unijnych, wykazana przez zamawiających kwota wyniosła 41,0 mld zł (w roku 2012 – 38,3 mld zł; w 2011 – 40,6 mld zł a w 2010 – 48,5 mld zł). Natomiast w odniesieniu do postępowań o wartości powyżej progów unijnych zakontraktowano kwoty na poziomie ok. 102,2 mld zł (w roku 2012 – 94,4 mld zł; w 2011 – 103,5 mld zł a w 2010 – 118,5 mld zł).

Ogólna liczba zamawiających w roku 2013 wyniosła 37.557. Z tego 18.194 zamawiających wskazało, że udzielało zamówień na podstawie procedur określonych w ustawie – Prawo zamówień publicznych (w roku 2012 – 14.232; w 2011 – 13.890; w 2010 – 13.765). Pozostała część zamawiających (19.363) udzielała zamówień tylko na podstawie wyłączeń ustawowych. Największą grupę zamawiających stanowiła administracja samorządowa (64,23% zamawiających). Kolejne grupy to administracja rządowa terenowa oraz inna, niż jednostka sektora

¹² Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2013 r., maj 2014, s. 26, www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=7824 (dostęp 20.05.2015).

finansów publicznych, państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej (po 3,46% zamawiających). Około 2,61% ogólnej liczby zamawiających to samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, a 1,65% – zamawiający udzielający zamówień sektorowych. Następnie ok. 1,44% zamawiających stanowiły podmioty prawa publicznego, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt. 3 ustawy; ponad 1,17% – organy kontroli państwowej lub ochrony prawa, sądy lub trybunały; ok. 0,50% – administracja rządowa centralna; ok. 0,46% – uczelnie publiczne; 0,31% – zamawiający udzielający zamówień ze środków publicznych lub finansowanych przez określone podmioty, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt. 5 ustawy, a 0,03% – instytucje ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego. Pozostałe 20,68% zamawiających określiło się jako inne podmioty¹³.

Podobnie jak w latach ubiegłych, również w roku 2013 najistotniejszą część rynku stanowiły roboty budowlane. Wartość zakontraktowanych środków na roboty budowlane stanowiła 38% ogólnej kwoty udzielonych zamówień (w roku 2012 – 45%; w 2011 – 39%; w 2010 – 43). Zamówienia na dostawy w roku 2013 stanowiły 30% wartości wydatkowanych środków i 40% ogólnej liczby udzielonych zamówień. (w roku 2012 odpowiednio – 27%; w 2011 – 28%; w 2010 – 20%). Natomiast kontrakty na usługi stanowiły 32% ogólnej wartości udzielonych zamówień (w roku 2012 odpowiednio – 28% ; w 2011 – 33%; w 2010 – 37%). Zamówienia na roboty budowlane najczęściej udzielali zamawiający, którzy określili się jako inna, niż jednostka sektora finansów publicznych, państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Odsetek robót budowlanych w ogólnej liczbie zamówień udzielonych w roku 2013 przez tę grupę zamawiających stanowił 36%. W przypadku dostaw najczęściej zamawiającymi była, podobnie jak w latach poprzednich, służba zdrowia – ok. 78% ogółu zamówień udzielonych przez tę grupę zamawiających stanowiły dostawy (w latach 2010-2012 także 78%). Natomiast najczęstszym odbiorcą usług była administracja rządowa centralna – 57% ogółu przetargów w tej grupie zamawiających (w roku 2012 i 2011 – 49%; w 2010 – 48%)¹⁴.

W roku 2013 dominował tryb przetargu nieograniczonego – tryb ten zastosowano w 81% przypadków.

Pomimo niewielkiego spadku odsetka zamówień udzielanych w trybie przetargu nieograniczonego oraz wzrostu odsetka zamówień udzielanych w trybach niekonkurencyjnych (zamówienia z wolnej ręki oraz zapytania o cenę) nadal odsetek postępowań zapewniający wykonawcom niedyskryminacyjny dostęp do zamówień publicznych utrzymuje się na poziomie ponad 82%.

¹³ Tamże, s. 27.

¹⁴ Tamże, s. 28.

Przeciętny czas trwania postępowania o wartości nie przekraczającej progów UE (ogłoszenia publikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych), liczony od daty publikacji ogłoszenia o zamówieniu do daty zawarcia umowy wskazanej w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia, w roku 2013 wyniósł 32 dni (w 2012 i 2011 – 31 dni, w 2010 – 33 dni). Najkrócej trwała procedura udzielenia zamówienia przy wykorzystaniu trybu licytacji elektronicznej – 31 dni, natomiast średnio najdłuższą procedurą był dialog konkurencyjny i negocjacje z ogłoszeniem, które w porównaniu do poprzednich lat uległy dalszemu znacznemu wydłużeniu. W przypadku postępowań o wartości powyżej progów UE, jak wynika z ogłoszeń opublikowanych w roku 2013 przez polskich zamawiających w Dzienniku Urzędowym UE, przeciętny czas trwania postępowania, wyniósł 92 dni (w roku 2012 – 86 dni; 2011 – 81 dni; w 2010 – 100 dni).

W przypadku zamówień, w których oferty miały podlegać ocenie według ceny oraz dodatkowych kryteriów, w roku 2013 zamawiający stosowali średnio 2,54 kryteria oceny ofert. Liczba ta zmniejszyła się w porównaniu do lat poprzednich, w których utrzymywała się mniej więcej na tym samym poziomie: w roku 2012 średnia liczba kryteriów oceny ofert wyniosła 3,53; w roku 2011 – 3,61 a w 2010 – 3,63 kryteria.

Dane wskazują, że polscy wykonawcy coraz skuteczniej rywalizują o kontrakty na otwartym europejskim rynku zamówień publicznych. Liczba zamówień realizowanych w roku 2013 przez wykonawców z Polski poza granicami kraju wyniosła 89 i w stosunku do roku 2012 wzrosła o prawie 70%. Polscy wykonawcy wygrywali postępowania organizowane przez zamawiających przede wszystkim z Niemiec (15 kontraktów), Luksemburga (11) i Czech (10). Dziewięć zamówień realizowano w Belgii, sześć we Włoszech, po 5 w Estonii, na Litwie, Łotwie i Węgrzech, cztery w Danii, trzy w Rumunii, dwa w Bułgarii i po 1 w: Austrii, Chorwacji, Finlandii, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Słowacji i Wielkiej Brytanii.

Proefektywnościowe instrumenty w zamówieniach publicznych

Właściwie prowadzone zamówienia publiczne to zamówienia efektywne ekonomicznie, zapewniające w toku sprawnej, szybkiej i otwartej na innowacje procedury najlepszy stosunek nakładów do efektów uzyskanych zamówień¹⁵. To zamówienia dające zamawiającemu bezpośrednie oszczędności, gwarantujące najlepszą jakość uzyskanych usług, dostaw i robót budowlanych w ramach rozdysponowanych zasobów (środków finansowych), jak również zamówienia prowadzone sprawnie, z odpowiednią znajomością przepisów prawa, w sposób legalny, nie obciążający nadmiernie personelu zamawiającego i nie generujący zbyt dużych

¹⁵ P. Nowicki, *Efektywne zamówienia publiczne jako rezultat stosowania nowego podejścia do zamówień publicznych*, PARP, Warszawa 2013, s. 9.

kosztów administracyjnych. Inteligentne korzystanie z instrumentów zawartych w prawie zamówień publicznych może bowiem oznaczać również efektywność budżetową dla zamawiającego, ponieważ sprawnie prowadzona procedura zmniejsza koszty postępowania o udzielenie zamówienia generowane tradycyjnie po stronie zamawiającego, związane z zaangażowaniem personelu zamawiającego w przygotowanie i przeprowadzenie postępowania, z ewentualnymi kosztami postępowań odwoławczych, itp. Efektywne zamówienia publiczne zmniejszają również koszty po stronie wykonawców, czy to poprzez stosowanie instrumentów elektronicznych, czy też poprzez udzielanie zamówień w odpowiednim trybie.

Ustawa Prawo zamówień publicznych zawiera w swoich regulacjach instrumenty, które są w stanie znacznie podnieść poziom efektywności udzielanego zamówienia publicznego, o ile zostaną zastosowane w sposób prawidłowy oraz dostosowany do rzeczywistych potrzeb zamawiającego¹⁶. Chcąc skorzystać z tych instrumentów, zamawiający powinni wiedzieć nie tylko, jakie przesłanki spełnić, aby ich działania były zgodne z wymogami prawa zamówień publicznych, ale również powinni mieć świadomość jakie konsekwencje wywołuje zastosowanie tych instrumentów, jakie są plusy oraz minusy ich stosowania, czasochłonność, koszt, itp.. Zamawiający musi więc określić, czy zastosowanie określonych instrumentów jest mu po prostu potrzebne.

1) Dialog techniczny to zupełnie nowy instrument w ustawie Prawo zamówień publicznych, wprowadzony nowelizacją z dnia 12 października 2012 r., który zdecydowanie może wpłynąć na efektywność udzielanych zamówień publicznych. Zamawiający, przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, może przeprowadzić dialog techniczny, zwracając się o doradztwo lub udzielenie informacji w zakresie niezbędnym do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub określenia warunków umowy. Korzyści z zastosowania dialogu technicznego¹⁷:

- rozszerzenie konkurencji poprzez identyfikowanie barier mogących ograniczać dostęp wykonawców do zamówień publicznych;
- zidentyfikowanie najlepszych i najnowszych rozwiązań technicznych, organizacyjnych i ekonomicznych w dziedzinie właściwej dla przedmiotu zamówienia;

¹⁶ Tamże.

¹⁷ W. Bajda, *Dialog techniczny jako instrument służący identyfikacji potrzeb zamawiającego*, [w:] J. Sadowy i B. Bańko (red.) *Nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 12 października 2012 r. – wprowadzenie do przepisów ustawy*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2012, s. 45.

- promocja innowacji przez system zamówień publicznych, wspieranie rozwiązań proekologicznych, nowoczesnych i zaawansowanych technologicznie;
 - skonfrontowanie potrzeb zamawiającego z możliwościami ich realizacji przez funkcjonujące na danym rynku podmioty świadczące określonego rodzaju dostawy, usługi czy roboty budowlane;
 - przygotowanie do realizacji zamówienia zwłaszcza w zakresie szczegółowego określenia jego przedmiotu, a w konsekwencji również do zapewnienia celowego, racjonalnego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych;
 - określenie czynników determinujących techniczną jakość czy ekonomiczną wartość zamówienia publicznego;
 - o kreślenie optymalnych kryteriów oceny ofert pożądanego przez zamawiającego przedmiotu zamówienia i najbardziej adekwatnych rozwiązań prawnych odnoszących się do ewentualnej przyszłej umowy w sprawie zamówienia publicznego, którego dialog techniczny dotyczy;
 - szczegółowa identyfikacja kosztów udzielenia zamówienia publicznego, kwestii określenia ewentualnych ryzyk kontraktowych, optymalnego ich rozkładu pomiędzy stronami umowy i analizy możliwych sposobów ich ograniczenia.
- 2) Podstawową kwestią, mającą istotny wpływ na efektywność udzielanych zamówień publicznych, jest wybór trybu postępowania o udzielenie zamówienia przez zamawiającego. Podkreślić trzeba, że zamawiający powinien doceniać znaczenie czynności wyboru trybu, ponieważ jest to decyzja praktycznie nieodwracalna, a zarazem oddziałująca na całe postępowanie o udzielenie zamówienia. Każdy tryb daje zamawiającemu określone możliwości działania, w niektórych przypadkach bardziej elastyczne. Przetarg nieograniczony – zgodnie z art. 39 ustawy Pzp to tryb udzielenia zamówienia, w którym w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu oferty mogą składać wszyscy zainteresowani wykonawcy. Od wielu lat jest to najpopularniejszy tryb udzielania zamówień.

Powyższe zjawisko możemy rozpatrywać dwojako:

- z jednej strony pozytywnie należy ocenić szerokie używanie jednego z dwóch trybów podstawowych, które z założenia mają w sposób najszerzy gwarantować konkurencyjność prowadzonych postępowań.
- z drugiej strony może to jednak świadczyć o pewnym „negatywnym” przywiązaniu zamawiających. Praktyka pokazuje, że zamawiający bardzo często decydują się na udzielenie zamówienia w tym trybie, jako znanym i stosunkowo prostym, nie podważanym przez instytucje kontrolujące zamówienia

publiczne. Innymi słowy zamawiający decydują się często na wykorzystanie trybu przetargu nieograniczonego, ponieważ nie wiedzą jak udzielić zamówienia w innym trybie, bądź też obawiają się, że zasadność użycia innego trybu zostanie podważona w trakcie ewentualnej kontroli. Takie podejście wpływa negatywnie na efektywność systemu zamówień publicznych. Czas trwania procedury jest czynnikiem, który należy uwzględnić przy analizie efektywności udzielanych zamówień publicznych, ponieważ sprawnie prowadzone postępowanie o udzielenie zamówienia zmniejsza koszty administracyjne po stronie zamawiającego. Szybkość procedury nie powinna być jednak czynnikiem decydującym o wyborze trybu, ponieważ mimo faktu zwiększania kosztów administracyjnych zamawiającego, tryb trwający dłużej, może pozwolić na uzyskanie większej efektywności postępowania.

Przetarg ograniczony jest jednym z dwóch trybów podstawowych. Trzeba pamiętać, że zastosowanie tego trybu to zazwyczaj dłuższe postępowanie, niż w przypadku przetargu nieograniczonego. Wybór przetargu ograniczonego jest jednak wskazany wtedy, gdy zamawiający ma świadomość dużej liczby potencjalnych wykonawców na rynku, zainteresowanych zamówieniem. Udzielane zamówienie publiczne w trybie przetargu ograniczonego będzie efektywne wtedy, gdy koszty administracyjne związane z dłuższym trwającym postępowaniem będą niższe niż koszty związane z badaniem dużej liczby ofert (w przypadku przetargu nieograniczonego)¹⁸. Jeśli liczba potencjalnych wykonawców zamówienia publicznego jest relatywnie niska, wtedy zamawiający powinien wybrać procedurę szybszą, a tym samym bardziej efektywną z tego punktu widzenia.

Dialog konkurencyjny jest trybem wieloetapowym. Na etapie składania wniosków zamawiający jedynie wskazuje opis potrzeb i wymagań, określonych w sposób umożliwiający przygotowanie się wykonawców do udziału w dialogu lub informację o sposobie uzyskania tego opisu⁶¹, natomiast sprecyzowanie przedmiotu zamówienia ma miejsce dopiero później, w trakcie dialogu prowadzonego z dopuszczonymi do niego wykonawcami. Natura dialogu konkurencyjnego rzeczywiście dopasowuje ten tryb do udzielania skomplikowanych zamówień, pozwalając na korzystanie przez zamawiających z doświadczenia wykonawców.

Licytacja elektroniczna – zgodnie z przepisem art. 74 ustawy Pzp jest to tryb udzielenia zamówienia, w którym za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej, umożliwiającego wprowadzenie niezbędnych danych w trybie bezpośredniego połączenia z tą stroną, wykonawcy składają kolejne korzystniejsze oferty (postąpienia), podlegające automatycznej klasyfikacji. Li-

¹⁸ M. Filipek, *Zalety i wady przetargu ograniczonego*, Monitor zamówień Publicznych 2011, nr 6, s. 25-26.

cytacja elektroniczna, z uwagi na możliwość zastosowania tylko kryterium ceny, jest przydatna w udzielaniu mało skomplikowanych zamówień publicznych, a jej niewątpliwą zaletą jest wspomniany już czas trwania postępowania, realna możliwość uzyskania niższej ceny za realizację zamówienia publicznego, zwiększona konkurencyjność (wykonawcy dokonują kolejnych postępień niejako pod presją innych wykonawców i oferowanych przez nich cen) oraz mniejsze koszty administracyjne, zarówno po stronie zamawiającego, jak i wykonawcy¹⁹.

W sytuacji, w której postępowanie o udzielenie zamówienia jest prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem, zamawiający może skorzystać z aukcji elektronicznej. Istota aukcji elektronicznej sprowadza się do tego, że oferty wykonawców zaproszonych do udziału w aukcji, startują w aukcji z konkretnej pozycji, wynikającej z otrzymanej przez nich punktacji. W czasie trwania aukcji wykonawcy mogą składać tzw. postąpienia, czyli niejako korzystniejsze wersje swoich wcześniejszych ofert, które podlegają automatycznej ocenie i klasyfikacji. Tak więc wykonawca na bieżąco zna pozycję i punktację swojej oferty oraz punktację oferty najkorzystniejszej. W ten sposób aukcja elektroniczna zwiększa transparentność postępowania o udzielenie zamówienia i w konsekwencji wymusza większą rywalizację pomiędzy wykonawcami, co przynosi wymierne efekty zamawiającym w postaci redukcji kosztów transakcji oraz generalne oszczędności. Tak więc podstawową zaletą stosowania aukcji elektronicznej są korzyści cenowe. Zastosowanie aukcji elektronicznej zwiększa efektywność, im większa liczba wykonawców, tym niższa cena uzyskana ostatecznie²⁰.

Dynamiczny system zakupów należy do kręgu elektronicznych narzędzi udzielania zamówień publicznych. Nie jest to odrębny tryb postępowania o udzielenie zamówienia, lecz metoda udzielania zamówień. W literaturze wskazuje się, że dynamiczny system zakupów pozwala osiągnąć większą efektywność ekonomiczną udzielanych zamówień²¹. W trybie tym nie występuje problem braku konkurencji, ponieważ dynamiczny system zakupów wymaga publikacji ogłoszenia, a po drugie dotyczy dostaw lub usług powszechnie dostępnych, co już samo w sobie przekłada się na dużą liczbę wykonawców na rynku właściwym dla przedmiotu zamówienia, którzy mogą być zainteresowani udzieleniem zamówienia. Zamawiający jest więc w stanie rzeczywiście uzyskać korzystną cenę, nie będąc jednocześnie uzależnio-

¹⁹ W. Dzierżanowski, *Elektroniczne zamówienia publiczne w Polsce – ekspertyza*, Warszawa 2011, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, s. 21

²⁰ Szerzej: J. Pavel, E. Sičáková-Beblavá, *Do E-Auctions Really Improve the Efficiency of Public Procurement? The Case of the Slovak Municipalities*, Prague Economic Papers 2013, vol. 1, s. 111-124.

²¹ B. Andruczyk, *Aspekty praktycznego wykorzystania narzędzi elektronicznych w procesie udzielania zamówień publicznych*, [w:] B. Uliasz (red.), *Nowe podejście do zamówień publicznych*, Warszawa 2010, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, s. 98.

nym od wąskiej grupy wykonawców. Należy mieć jednak na uwadze fakt, że dynamiczny system zakupów ustanawia się na okres nie dłuższy niż 4 lata.

Na efektywność zamówienia publicznego duży wpływ wywiera opis przedmiotu zamówienia. Odpowiednio przygotowany może pozwolić zamawiającemu na uzyskanie większej liczby lepszych ofert, bardziej odpowiadających potrzebom zamawiającego, z uwzględnieniem innowacyjnych rozwiązań przedstawianych przez wykonawców, często bardziej atrakcyjnych cenowo. Z drugiej strony niewłaściwy opis przedmiotu zamówienia naraża zamawiającego na zarzut naruszenia przepisów ustawy Pzp. Zamawiający ma obowiązek opisać przedmiot zamówienia w taki sposób, aby żaden wykonawca nie miał wątpliwości co do tego, czego oczekuje zamawiający, a więc jaki produkt oraz na jakich warunkach ma wykonawca zaoferować, aby spełniał on wymagania specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Taki opis przedmiotu zamówienia wpływa niewątpliwie na efektywność zamówienia publicznego, pozwalając uzyskać oferty, które rzeczywiście odpowiadają oczekiwaniom zamawiającego.

Odpowiedni dobór kryteriów oceny ofert w konkretnym postępowaniu o udzielenie zamówienia jest jednym z kluczowych działań zamawiającego, które mają zasadniczy wpływ na efektywność zamówienia publicznego. Oceniając dobór omawianych kryteriów z ekonomicznego punktu widzenia musimy stwierdzić, że mają one pozwolić zamawiającemu na dokonanie racjonalnego wyboru w sytuacji, w której zazwyczaj jego zasoby są ograniczone. Sytuacja, w której zamawiający ma nieograniczone zasoby, np. środki finansowe, wydaje się być jedynie czysto hipotetyczna (w zamówieniach publicznych, jak wskazuje T. Kocowski, mamy do czynienia z gospodarowaniem w warunkach ograniczoności dóbr²²). Stąd też wybór kryteriów oceny ofert nie powinien być automatyczny i szablonowy, lecz poprzedzony solidną analizą kosztów i korzyści, które zamawiający poniesie i uzyska w wyniku rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia. Zastosowanie znajduje w tym miejscu wspomniana już ekonomiczna teoria racjonalnego wyboru. Mając to na uwadze, należy pamiętać, że kryteria oceny ofert powinny odzwierciedlać preferencje zamawiającego co do sposobu realizacji przedmiotu zamówienia. Możemy więc zauważyć, że zamówienia publiczne nie są tylko i wyłącznie instrumentem prawnym, lecz przede wszystkim są bardzo ważnym instrumentem ekonomicznym.

²² A. Borowicz, Z. Trojanowska-Ledzion, *Przetargi na wycenę nieruchomości – dlaczego tylko cena?*, *Nieruchomość* 2013, nr 2, s. 43-50.

Wspólne zamówienia publiczne

Zamawiający coraz częściej łączą swoje siły w celu wspólnego przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, dzięki czemu mogą uzyskać bardziej optymalne usługi lub lepszej jakości towary, jednocześnie obniżając swoje koszty²³.

Podobnie jak wykonawcy łączą się w ramach konsorcjum w celu zwiększenia swojej konkurencyjności, tak również zamawiający mogą wspólnie udzielać zamówień publicznych, uzyskując w zamian **lepsze warunki cenowe i pozacenowe**. Przy dużych ilościowo zakupach istnieje bowiem duże prawdopodobieństwo uzyskania najlepszych efektów w stosunku do poniesionych nakładów. Zjawisko to określa się jako tzw. efekt skali. Dzięki wspólnym zamówieniom, zamawiający mogą otrzymać duże upusty od dostawców, a także zwiększyć istotnie konkurencję pomiędzy wykonawcami, a także podnieść jakość usług i towarów. Trzeba mieć również na uwadze, że część największych firm może być zainteresowana jedynie zamówieniami o dużej wartości szacunkowej. Większe instytucje organizujące zamówienia publiczne mogą budzić większe zaufanie wśród potencjalnych wykonawców.

Oszczędności pojawić się mogą również w związku z obniżeniem kosztów samego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W związku z faktem, że przeprowadzane jest jedno wspólne postępowanie, jego koszty dzielą się na wszystkich zamawiających. Można przy tym zoptymalizować wykorzystania potencjału osobowego przygotowującego postępowanie przetargowe. Plusem jest również możliwość dzielenia się doświadczeniami pomiędzy zamawiającymi, co może pomóc w opracowaniu optymalnego wzoru dokumentacji przetargowej w sposób najpełniej zabezpieczający interesy wszystkich członków grupy. Istnieje również duża szansa na przyspieszenie w ten sposób procesu udzielenia zamówienia publicznego.

Istotą wspólnych zamówień jest tożsamość przedmiotu zamówienia. Podmioty zobowiązane do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych mogą więc wykorzystać zamówienia grupowe zawsze gdy planują zakup podobnych usług lub towarów. Obecnie coraz częściej gminy decydują się na wspólne przeprowadzanie przetargów na wywóz odpadów komunalnych czy wspólny zakup energii elektrycznej²⁴. Również inne podmioty (w tym także z sektora prywat-

²³ T. Kocowski, *Zorganizowanie uczestników procesu zamówień publicznych, a efektywność wykorzystania środków publicznych*, [w:] E. Adamowicz, J. Sadowy (red.), *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych*, Wyd. UZP, Gdańsk – Warszawa 2012, s. 23-24.

²⁴ Przykładowo, ponad 4 miliony złotych zaoszczędzą gminy Gdańskiego Obszaru metropolitalnego, dzięki wspólnemu zamówieniu energii. Doskonałym przykładem wymiernych korzyści, które niesie ze sobą wspólne przeprowadzanie zamówień, jest również

nego) korzystają z zamówień grupowych, tworząc grupy zakupowe skupiające przedstawicieli najważniejszych spółek wchodzących w ich skład. Zaliczają się do nich m.in. PGE, PGNiG czy PKN Orlen. Podmioty te są doskonałym przykładem na to, iż wspólne zamówienia również w praktyce przynoszą wymierne korzyści. Dlatego też warto, aby również mniejsze podmioty takie jak gminy, szkoły czy szpitale zaczęły aktywnie skorzystać z możliwości, które płyną z zamówień grupowych.

Możliwość przeprowadzenia wspólnych zamówień publicznych została przewidziana w art. 16 ust. 1 ustawy Pzp. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, iż ustawodawca nie wprowadził żadnych ograniczeń ze względu na rodzaj zamawiającego, co oznacza, że wszystkie podmioty zobowiązane do stosowania ustawy na podstawie art. 3 ust. 1 w Pzp., mogą podjąć decyzję o wspólnym przeprowadzeniu postępowania i udzieleniu zamówienia. Nieistotna jest więc forma organizacyjno-prawna zamawiających czy przynależności do określonej struktury²⁵.

Ważne jest aby zamawiający chcący wspólnie przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zawarli porozumienie regulujące relacje pomiędzy nimi. W porozumieniu powinny znaleźć się zapisy określające obowiązki poszczególnych zamawiających związane z udziałem w postępowaniu i udzieleniu zamówienia, w tym w szczególności rozliczenia finansowe pomiędzy nimi. Precyzyjnie powinny zostać określone wymagania dotyczące samego przedmiotu zamówienia czy kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty. Ponadto w porozumieniu należy wskazać, kto odpowiada za przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w tym m.in. za obsługę administracyjno-biurową, powołanie komisji, powołanie biegłych, zapewnienie odpowiednich warunków do pracy komisji i biegłym, zamieszczenie ogłoszeń we właściwych publikatorach, przechowywanie dokumentacji przetargowej, czy innych czynności podejmowanych w trakcie postępowania lub podczas ewentualnego postępowania przed KIO lub właściwym sądem okręgowym. Zamawiający mogą uniezależnić dokonanie konkretnych czynności od zgody pozostałych zamawiających jak np. powołanie członków komisji przetargowej czy wybór pełnomocnika procesowego. W porozumieniu powinno się również znaleźć zobowiązanie każdego z zamawiających do zawarcia umów w przyszłości na warunkach wynegocjowanych we wspólnym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Bezwzględnym wymogiem ustawowym warunkującym możliwość przeprowadzenia wspólnego zamówienia jest udzielenie jednemu z zamawiających od-

Grupa PKP. Z doniesień prasowych wynika, że dzięki wspólnym zamówieniom spółki wchodzące w jej skład zaoszczędzą ok. 14.6 miliona złotych.

²⁵ <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/zamowienia-publiczne-zamawiajacy-moga-wspolnie-prowadzic-postepowanie> (dostęp: 21.05.2015)

powiedniego pełnomocnictwa do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia w ich imieniu i na rzecz pozostałych zamawiających. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że po udzieleniu pełnomocnictwa nie tracą oni statusu zamawiającego, gdyż udzielenie pełnomocnictwa ma jedynie uzasadnienie organizacyjne i służy uzyskaniu formalnej podstawy do wykonywania przez jednego z zamawiających czynności związanych przeprowadzeniem postępowania i udzieleniem zamówienia. Każdy z zamawiających w dalszym ciągu odpowiada za ewentualne roszczenie wykonawcy (np. o zapłatę ceny).

Wspólne zamówienia publiczne niosą ze sobą wiele korzyści zarówno dla dużych jak i mniejszych zamawiających. Poza optymalizacją kosztów postępowania i uzyskaniu niższych cen, dają możliwość na bardziej efektywne przeprowadzenie postępowania, a także na podniesienie jakości towarów i usług będących przedmiotem zamówienia. Biorąc pod uwagę fakt, iż ustawa stawia minimalne wymogi formalne dla przeprowadzania wspólnych zamówień, zamawiający powinni w każdym przypadku rozważyć czy bardziej celowe od zorganizowania zamówienia w pojedynkę, nie okaże się zawarcie porozumienia z innym zamawiającym, który również ma zamiar przeprowadzić postępowanie w celu uzyskania tożsamej usługi czy towaru. Na tym rozwiązaniu mogą skorzystać wszystkie strony porozumienia.

Podsumowanie

Efektywność wykorzystania środków publicznych, to jedno z podstawowych problemów związanych z udzielaniem zamówień publicznych. Przepis art. 91 Ustawy stanowi, że „zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia”. Oferta najkorzystniejsza, zgodnie z przepisem art. 2 pkt 5 Ustawy, to oferta, „która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego, albo ofertę z najniższą ceną, a w przypadku zamówień publicznych w zakresie działalności twórczej lub naukowej, których przedmiotu nie można z góry opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący – ofertę, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego”.

Nie ulega wątpliwości, że składaniu ofert, które mogą być następnie oceniane jako mniej lub bardziej konkurencyjne sprzyja konkurencja. Konkurencja, której istota przejawia się we współzawodnictwie. Oznacza ono sytuację, w której strony dążą do wywołania pewnego zdarzenia, które może być osiągnięte przez tylko jedną ze współzawodniczących ze sobą stron²⁶. Stąd też poszerze-

²⁶ Por. T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław 1978, s. 215.

nie palety uczestników procedury ubiegania się o zamówienie publiczne, wpływa niewątpliwie na rozwój współzawodnictwa ofertowego, co w konsekwencji przyczynia się do wyboru najkorzystniejszej oferty, a więc do efektywnego wydatkowania środków publicznych.

Nie ulega wątpliwości, iż udzielenie zamówienia publicznego może być niekiedy bardziej efektywne z punktu widzenia wydatkowanych środków, w wypadku choćby łączenia zamówień jednorodnych lub podobnych. Znaczną grupę podmiotów zaliczanych do kategorii zamawiających tworzą organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały. Stąd też zupełnie racjonalne wydaje się choćby centralizowanie jednorodnych zakupów dokonywanych przez te jednostki, czemu służy wykorzystanie instytucji centralnego lub wspólnego zamawiającego. Pozwoli to niewątpliwie na obniżenie kosztów procedury udzielania zamówienia i uzyskanie korzystniejszych ofert, co pozwoli na bardziej efektywne wydatkowanie środków publicznych.

PUBLIC PROCUREMENT AS AN INSTRUMENT OF PUBLIC EXPENDITURE OPTIMIZATION

Summary: The article describes the procurement in terms of optimal spending of public funds. We present the essence of public procurement, as well as basic information on public procurement market in Poland. Particular attention was paid to the pro-efficiency of public procurement instruments including the issue of joint procurement.

Keywords: public procurement, public expenditure, public procurement market.

Translated by Beata Ujda-Dyńska