

**Andrzej Borowicz**

Uniwersytet Łódzki  
e-mail: aborowicz@retsat1.com.pl

---

## EKONOMICZNE INSTRUMENTY SYSTEMU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

---

### ECONOMIC INSTRUMENTS OF PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM

---

DOI: 10.15611/pn.2017.497.06

JEL Classification: A10, B26, D73, H57

**Streszczenie:** Ekonomiczne i społeczne aspekty systemu zamówień publicznych (szp) zostały ostatnio w sposób istotny dowartościowane, zarówno w Unii Europejskiej, jak i Polsce. Publikacja stanowi monograficzne ujęcie problematyki ekonomicznych instrumentów systemu zamówień publicznych. W pracy zaproponowano klasyfikację tych instrumentów oraz szczegółowo omówiono instrumenty makroekonomiczne z punktu widzenia możliwości ich oddziaływania proefektywnościowego na otoczenie polskiego szp.

**Słowa kluczowe:** system zamówień publicznych, instrumenty ekonomiczne, klasyfikacja, analiza szczegółowa.

**Summary:** Economic and social aspects of public procurement system (pps) have been enhanced lately in the European Union and Poland as well. The publication comprehensively presents economic tools of public procurement system. The most important points of the publication are the idea of classification of these instruments and detailed analysis of one of its group e.g. macroeconomic instruments.

**Keywords:** public procurement system, economic instruments, classification, detailed analysis.

## 1. Wstęp

Podejście badawcze do problematyki zamówień publicznych ma charakter interdyscyplinarny. Oprócz aspektów prawnych wyróżnić w nim można również aspekty techniczne, ekonomiczne oraz społeczne. Ewolucja zamówieniowo-publicznych dyrektyw UE, jak również zamówieniowej polityki unijnej świadczy o istotnym dowartościowaniu tych dwóch ostatnich aspektów systemu.

W sytuacji opisanej powyżej celem niniejszego artykułu jest próba monograficznego przedstawienia problematyki ekonomicznych instrumentów systemu zamówień publicznych (szp) ze szczególnym zwróceniem uwagi na obecny sposób wykorzystania oraz potencjalne możliwości proefektywnościowego oddziaływania instrumentów o charakterze makroekonomicznym. Takie określenie pola badawczego wynika z ograniczonej objętości publikacji, a przede wszystkim – ze słabego rozpoznania w teorii i praktyce instrumentów szp o makroekonomicznym charakterze.

## 2. Ekonomiczne instrumenty systemu zamówień publicznych – istota i propozycja klasyfikacji

Opierając się na definicji encyklopedycznej<sup>1</sup>, ekonomiczne instrumenty szp zdefiniować można jako „kategorie ekonomiczne oraz instytucje systemu zamówień publicznych możliwe do wykorzystania w celu oddziaływania zarówno na decyzje interesariuszy tego systemu jak i na procesy zachodzące w całej gospodarce”.

Ponieważ obecnie obowiązująca ustawa Prawo zamówień publicznych<sup>2</sup> (Pzp) statuuje znacząco ilość instrumentów ekonomicznych, a zatem istotne jest podjęcie próby ich klasyfikacji, opartej na kryteriach czytelnych i jednoznacznych. Naszym zdaniem w klasyfikacji tej można wyróżnić cztery grupy instrumentów dających się ująć w dwa zbiory (schemat 1).

Jak wynika ze schematu, pierwszy z dwóch zbiorów wyróżnionych w klasyfikacji obejmuje instrumenty pozwalające oddziaływać na otoczenie szp, natomiast zbiór drugi tworzą instrumenty oddziaływania na efektywność samego szp. Wśród grupy instrumentów oddziaływania na otoczenie szp wyróżniono instrumenty o charakterze makroekonomicznym (A) oraz mikroekonomicznym (B).

Do grupy instrumentów makroekonomicznych (A) zaliczono:

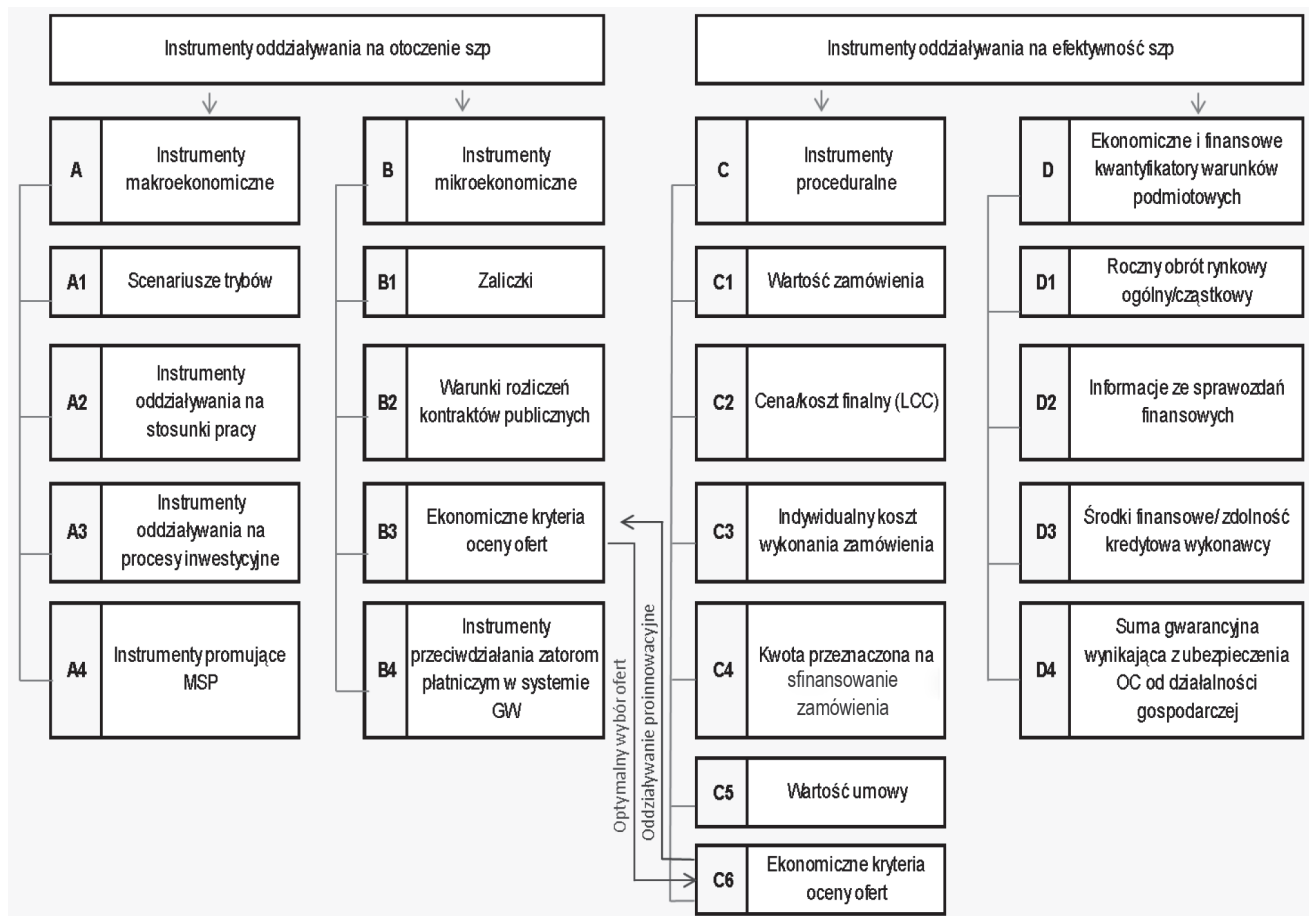
- scenariusze trybów udzielania zamówień przewidzianych ustawą Pzp (A1),
- instrumenty oddziaływania na rynek pracy i stosunki pracy (A2),
- instrumenty oddziaływania na procesy inwestycyjno-budowlane (A3) oraz
- instrumenty oddziaływania na kształtowanie się sieci przedsiębiorstw (A4).

Ponieważ mechanizmy oddziaływania makroekonomicznych instrumentów szp są zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w praktyce gospodarczej stosunkowo słabo rozpoznane, o czym wcześniej wspomniano, a zatem poddamy je poniżej szczególnej analizie.

---

<sup>1</sup> Mowa tu o encyklopedycznej definicji instrumentów ekonomicznych zamieszczonej w: K. Se-comski (red.), *Mała encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1974, s. 293.

<sup>2</sup> Urząd Zamówień Publicznych, Tekst ujednolicony ustawy Prawo zamówień publicznych po nowelizacji z dnia 22 czerwca 2016 roku, UZP, Warszawa 2016.



Rys. 1. Propozycja klasyfikacji instrumentów ekonomicznych szp

Źródło: opracowanie własne.

### 3. Scenariusze trybów udzielania zamówień przewidzianych ustawą Pzp (A1)

Trudno nie zgodzić się z poglądem wyrażonym wiele lat temu przez J. Goryńskiego, iż „system przetargowy jest sformalizowanym narzędziem walki konkurencyjnej”<sup>3</sup>. Konkretyzując to stwierdzenie w odniesieniu do systemu zamówień publicznych, można przyjąć, iż to przepisy dotyczące poszczególnych trybów udzielania zamówień przewidzianych ustawą Pzp<sup>4</sup> statuuja formalne scenariusze walki konkurencyjnej na rynkach zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane. Ta funkcja scenariuszy trybów wydaje się koniecznym warunkiem uzyskania w sektorze publicznym takich pozytywnych efektów walki konkurencyjnej, jak obiektywizacja jej wyników czy też oddziaływanie antykorupcyjne oraz antyprotekcjonistyczne.

Nie wszystkie scenariusze trybów pozwalają na zrealizowanie w jednakowym stopniu tych bardzo pożądaných celów zarówno makroekonomicznych, jak i ogólnospołecznych. Do szczegółowej oceny scenariuszy poszczególných trybów w tym zakresie można zastosować zestaw czterech następujących kryteriów:

- zakres konkurencji dopuszczony scenariuszem trybu,
- dopuszczenie lub wykluczenie możliwości negocjacji zamawiającego z wykonawcami,
- sposób zdelimitowania przewidzianego scenariuszem trybu pola negocjacji oraz
- proinnowacyjne oddziaływanie scenariusza trybu.

Z punktu widzenia zakresu konkurencji wyróżnić można trzy grupy trybów, a mianowicie: tryby nieograniczające konkurencyjności (PNOG, POG, NOG, DK, PI, Lic. el.), tryby ograniczające konkurencję (ZC, NBOG) oraz tryb wykluczający konkurencję *ex definitione* (WR). Wszczęcie postępowania w trybach nieograniczających konkurencji następuje poprzez publikację ogłoszenia publicznego, tak więc każdy zainteresowany wykonawca może wziąć w nich udział. W pozostałych trybach natomiast postępowanie wszczynane jest poprzez wysłanie przez zamawiającego pisemnych zaproszeń do składania ofert, wniosków uczestnictwa w postępowaniu lub do negocjacji do wybranych przez niego wykonawców (ZC, NBOG) albo jednego wykonawcy (WR). Ten ostatni sposób wszczynania postępowań świadczy o oczywistym ograniczeniu konkurencyjności.

Możliwość negocjacji jest, naszym zdaniem, kolejnym istotnym walorem scenariusza trybu. Poprzez negocjacje następować może bowiem transfer do zamawiającego wiedzy, jaką na temat zamówienia dysponują wykonawcy. Należy nadmienić,

<sup>3</sup> J. Goryński, *Ekonomika budownictwa i polityka budowlana*, PWE, Warszawa 1981, s. 338.

<sup>4</sup> W obecnym stanie prawnym ustawa Pzp przewiduje dziewięć następujących trybów udzielania zamówień: przetarg nieograniczony (PNOG), przetarg ograniczony (POG), negocjacje z ogłoszeniem (NOG), negocjacje bez ogłoszenia (NBOG), dialog konkurencyjny (DK), zamówienie z wolnej ręki (WR), zapytanie o cenę (ZC), partnerstwo innowacyjne (PI) oraz licytacja elektroniczna (Lic. el.) – art. 10 Pzp.

iz wykonawcy działający dłużej lub krócej na poszczególnych rynkach posiadają z reguły znacznie większą wiedzę na temat przedmiotu zamówienia i warunków jego realizacji niż zamawiający, którzy pojawiają się na tych rynkach z reguły tylko „od czasu do czasu”.

Spośród dziewięciu trybów przewidzianych ustawą Pzp negocjacje nie są dopuszczone w następujących trybach: PNOG, POG, ZC oraz Lic. el.

Powyższy podział jest również adekwatny z punktu widzenia kryterium proinnowacyjnego oddziaływania trybów. Zarówno wymagania zamawiającego, jak i posiadaną przez wykonawcę wiedzę na temat rozwiązań innowacyjnych najłatwiej jest bowiem przekazać i przedyskutować w ramach procesu negocjacyjnego<sup>5</sup>.

Ostatnim z przyjętych kryteriów oceny scenariuszy trybów jest sposób zdelimitowania przez prawodawcę dopuszczonych w poszczególnych trybach pól negocjacji. Stosowne podstawy prawne, wynikające z ustawy Pzp, oraz zawarte w tych przepisach sformułowania normatywne delimitujące pola negocjacyjne przedstawiono w tabeli 1<sup>6</sup>.

**Tabela 1.** Zakres pól negocjacji dopuszczonych ustawą Pzp w poszczególnych trybach

Tryb	Podstawa prawna	Normatywna delimitacja pola negocjacji	Punktowa ocena pola negocjacji
NOG	art. 58 ust. 2	doprecyzowanie lub uzupełnienie opisu przedmiotu zamówienia lub warunków umowy	+
DK	art. 60d ust. 7	wszystkie aspekty zamówienia	++
NBOG	art. 61	warunki umowy	+
WR	art. 72 § 1 Kc, w zw. z art. 14 ust. 1 Pzp	warunki umowy	+
PI	art. 58 ust. 2, odpowiednio (art. 73e ust. 2)	doprecyzowanie lub uzupełnienie opisu przedmiotu zamówienia lub warunków umowy w odniesieniu do przedmiotu zamówienia niedostępnego wcześniej na rynku (art. 73a ust. 1)	++

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowaniem rozważań poczynionych na temat pierwszego makroekonomicznego instrumentu szp jest tabela korelacyjna (tabela 2). Tabela ta przedstawia

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat patrz: A. Borowicz, *Analiza możliwości systemowego oddziaływania ustawy Prawo zamówień publicznych na innowacyjność wykonawców oraz udział MSP w rynku zamówień publicznych*, [w:] W. Starzyńska, J. Wiktorowicz (red.), *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 105-107.

<sup>6</sup> Na ten temat patrz również: J. Pieróg, *Prawo zamówień publicznych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 250 i 261.

z jednej strony popularność poszczególnych trybów na przykładzie roku 2016, a z drugiej – ocenę ich scenariuszy z punktu widzenia czterech przyjętych w niniejszej publikacji kryteriów. Na potrzeby tej tabeli opracowano następujący system ocen punktowych poszczególnych kryteriów:

- a) Zakres konkurencji dopuszczony scenariuszem trybu:
- tryby nieograniczające konkurencji ++,
  - tryby ograniczające konkurencję +,
  - tryb wykluczający konkurencję 0.
- b) Dopuszczenie/wykluczenie negocjacji w danym trybie:
- dopuszczenie negocjacji +,
  - wykluczenie negocjacji 0.
- c) Proinnowacyjne oddziaływanie trybu:
- istnieje +,
  - brak 0.
- d) Zakres dopuszczonego ustawą Pzp pola negocjacyjnego trybu:
- ocena pozytywna ++,
  - ocena umiarkowana +,
  - brak możliwości negocjacji 0.

W oparciu o powyższe założenia szczegółowe zbudowano tabelę korelacyjną (tabela 2).

**Tabela 2.** Zależność pomiędzy popularnością trybów oraz walorami ich scenariuszy na przykładzie roku 2016

Lp.	Tryb	Popularność trybu według wartości postępowañ*	Walory scenariusza trybu				
			zakres konkurencji	dopuszczenie/wykluczenie negocjacji	proinnowacyjność trybu	zakres pola negocjacji	razem
1	PNOG	78,71	++	0	0	0	2
2	POG	10,64	++	0	0	0	2
3	DOG	0,41	++	+	+	+	5
4	DK	0,04	++	+	+	++	6
5	NBO	0,34	+	+	+	+	4
6	WR	9,55	0	+	+	+	3
7	ZC	0,26	+	0	0	0	1
8	PI	0,00	++	+	+	++	6
9	Lic. el.	0,05	++	0	0	0	2

\* – 100,00 = całkowita wartość zamówień udzielonych w 2016 roku według rocznych sprawozdań zamawiających przesyłanych do Prezesa UZP.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Urząd Zamówień Publicznych, Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2016 roku, Warszawa 2017, s. 37.

Jak wynika z tabeli 2, tryby charakteryzujące się scenariuszami o szczególnie dużej ilości walorów, tzn. DK, PI oraz NOG, były w 2016 roku bardzo mało popularne. Łącznie zastosowano je bowiem jedynie do postępowań o łącznej wartości wynoszącej niespełna 0,5% całkowitej wartości zamówień udzielonych w 2016 roku.

#### 4. Instrumenty oddziaływania na rynek pracy i stosunki pracy (A2)

Na skutek konieczności implementowania stosownych rozwiązań zapisanych w dyrektywach UE<sup>7</sup> oraz nacisków wywieranych na polskiego ustawodawcę m.in. przez związki zawodowe w ustawie Pzp pojawiły się instrumenty oddziaływania na rynek pracy oraz na stosunki pracy. Wynikają one z art. 29 ust. 3a oraz art. 29 ust. 4 Pzp. Pierwszy z tych przepisów statuuje instrument o charakterze obligatoryjnym, nakładając na zamawiającego obowiązek określenia w opisie przedmiotu zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności, których realizacja polega na wykonaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 Kodeksu pracy (KP).

Z przywołanego w tym przepisie rozstrzygnięcia KP wynika natomiast, że w przypadku umowy o pracę pracownik zobowiązuje się do:

- a) wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy,
- b) wykonywania tej pracy pod kierownictwem pracodawcy oraz
- c) wykonywania tej pracy w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę.

Pracodawca natomiast zobowiązuje się do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem<sup>8</sup>.

Wywiązanie się z omawianego obowiązku wymaga od zamawiającego dokonania analizy mającej na celu ustalenie, czy przy realizacji danego zamówienia pomiędzy jego wykonawcą a osobami, które zostaną przez tego wykonawcę zaangażowane, zachodzą będą stosunki spełniające desygnaty wynikające z art. 22 ust. 1 KP – czy też nie. Kluczowe znaczenie w tej analizie wydaje się przy tym mieć desygnat „podporządkowania pracownika pracodawcy”<sup>9</sup>.

Przeprowadzenie wspomnianej analizy jest zadaniem trudnym i w wielu przypadkach przekracza ono możliwości zamawiającego. Stąd, aż do chwili obecnej, sposób wywiązywania się przez zamawiających z obowiązku ustalenia, które czyn-

---

<sup>7</sup> Na temat retrospektywnego przeglądu przepisów statuujących tzw. klauzule społeczne w dyrektywach UE patrz szerzej: K. Łapiński, *Praktyczne zastosowanie umów o pracę w kontraktach publicznych*, [w:] M. Stręciwiłk, A. Panasiuk (red.), *Funkcjonowanie systemu zamówień publicznych – aktualne problemy i propozycje rozwiązań*, X Konferencja Naukowa, UZP, 2017, s. 63-66.

<sup>8</sup> Szerzej zob.: M. Śledziwska (red.), *Proces udzielania zamówień publicznych po nowelizacji Prawa zamówień publicznych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 66 i n.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 68.

ności związane z realizacją kontraktu publicznego muszą być wykonane w oparciu o umowę o pracę – pozostawia wiele do życzenia.

Tak więc funkcjonowanie omawianego instrumentu trudno jest obecnie uznać jako satysfakcjonujące.

Drugi przepis Pzp statuujący omawianą grupę instrumentów (art. 29 ust. 4) ma charakter fakultatywny. Zgodnie z nim zamawiający może w opisie przedmiotu zamówienia określić wymagania dotyczące m.in. zatrudnienia osób bezrobotnych, młodocianych, niepełnosprawnych lub osób, o których mowa w ustawie z 13.06.2003 roku o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2011, poz. 225, ze zm.) lub we właściwych przepisach państw członkowskich UE albo Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Komentatorzy ustawy Pzp słusznie zwracają uwagę na fakt, że statuując swoje ewentualne żądania, wynikające z przywołanego przepisu Pzp, dotyczące zatrudnienia osób marginalizowanych społecznie, zamawiający może wejść w kolizję z wymaganiami ogólnospołecznej efektywności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego<sup>10</sup>.

Jakkolwiek ocena również tego instrumentu nie może być jednoznacznie pozytywna, to jednak należy zauważyć, iż warunki funkcjonowania lokalnych (regionalnych) rynków pracy w Polsce są zróżnicowane. Tak więc na tych rynkach, na których nadal utrzymuje się relatywnie wysokie bezrobocie, zwłaszcza w grupach marginalizowanych społecznie, omawiany instrument może przynieść bardziej pozytywne efekty ogólnospołeczne niż na lokalnych rynkach pracy o bardziej zrównoważonym charakterze.

## 5. Instrumenty oddziaływania na procesy inwestycyjno-budowlane (A3)

Zamówienia związane z procesami inwestycyjno-budowlanymi stanowią istotny segment polskiego rynku zamówień publicznych<sup>11</sup>. Problematyka procesu inwestycyjno-budowlanego w Polsce, zwłaszcza w sektorze publicznym, została w ramach ogólnoustrojowych prorynkowych reform gospodarki polskiej zderegulowana w sposób niedostatecznie przemyślany i zbyt pośpieszny. Wspomniany fakt musiał wywrzeć i wywarł w rzeczywistości negatywny wpływ na efektywność tych procesów. Z tego powodu prawodawca polski umieścił w ustawie Pzp grupę instrumentów

---

<sup>10</sup> P. Granecki, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 414; P. Nowicki, *Wymóg zatrudnienia na umowę o pracę w realizacji zamówienia publicznego – aksjologia oraz aspekty praktyczne*, [w:] M. Stręciwilk, A. Panasiuk (red.), *Funkcjonowanie systemu zamówień publicznych – aktualne problemy i propozycje rozwiązań*, X Konferencja Naukowa, UZP, 2017, s. 97.

<sup>11</sup> Szerzej patrz na ten temat: A. Borowicz, *Zamówienia publiczne w procesie inwestycyjno-budowlanym i gospodarce nieruchomościami*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.



A3 mających oddziaływać proefektywnościowo na procesy inwestycyjno-budowlane realizowane w obszarze jurysdykcyjnym ustawy Pzp.

Omawiana grupa instrumentów wynika z przepisów ustawy Pzp o charakterze *lex specialis*, odnoszących się do:

- opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane (art. 31),
- metod szacowania wartości zamówienia na roboty budowlane (art. 33) oraz
- scenariusza konkursu na prace projektowe (art. 110-127).

Pierwszy z przywołanych przepisów (art. 31) nakazuje zamawiającemu opisać przedmiot zamówienia publicznego na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych, natomiast w przypadku łącznych zamówień na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych – programu funkcjonalno-użytkowego. Rozporządzenie wykonawcze do ustawy Pzp<sup>12</sup> precyzuje szczegółowo formę i treść tych opracowań projektowych. Przepis drugi natomiast (art. 33) stanowi, iż podstawą kalkulacyjną wartości zamówienia publicznego na roboty budowlane musi być kosztorys inwestorski lub planowane koszty robót budowlanych, a w przypadku zamówień na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych – planowane koszty prac projektowych i planowane koszty robót budowlanych. Treść, formę i metody sporządzania wyżej wymienionych opracowań kalkulacyjnych również normuje rozporządzenie wykonawcze do ustawy Pzp<sup>13</sup>.

Te dwa instrumenty oddziaływania na procesy inwestycyjno-budowlane mają potencjalnie bardzo istotne znaczenie. W praktyce jednak od wielu lat ich możliwości nie były w pełni wykorzystywane. W przypadku wymaganych ustawą Pzp opracowań projektowych powodem tego jest spadająca jakość polskiego projektowania budowlanego. Ponieważ przyczyny tej negatywnej tendencji są strukturalnie związane z sektorem projektowania budowlanego w Polsce<sup>14</sup>, a zatem przeciwstawianie się jej poprzez przepisy o zamówieniach publicznych nie może być wystarczająco skuteczne. Również wiarygodność kosztorysów inwestorskich realizowanych dla

---

<sup>12</sup> Mowa tu o rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 2.09.2004 roku w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz.U. nr 202, poz. 2072, ze zm.).

<sup>13</sup> Jest to Rozporządzenie Ministra z 18.05.2004 roku w sprawie metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz.U. nr 130, poz. 1389).

<sup>14</sup> Świadomość omawianej negatywnej tendencji jest w środowiskach naukowo i profesjonalnie związanych z inwestowaniem budowlanym dość powszechna. Świadczyć o tym może m.in. następujący cytat: „Jakość projektów budowlanych i wykonawczych z roku na rok jest coraz niższa. Przyczynę tego faktu można rozpatrywać na różnych płaszczyznach. Przede wszystkim w braku właściwych regulacji normujących całościowo proces inwestycyjny”. R. Niemczyk, M. Sikorski, *Dokumentacja projektowa podstawą kalkulacji kosztowej – przepisy, prawo zwyczajowe, praktyka ostatnich lat*, [w:] *Zasady i standardy kosztorysowania robót budowlanych dla zamawiających, inwestorów i wykonawców*, Materiały konferencyjne, Stowarzyszenie Kosztorysantów Budowlanych, Warszawa 2017, s. 68.

potrzeb zamówień publicznych pozostawia od lat wiele do życzenia. Poprawa tego stanu rzeczy także nie będzie zadaniem łatwym, gdyż jego przyczyny są różnorodne i skomplikowane<sup>15</sup>.

Trzecim instrumentem zaliczanym do grupy A3 jest scenariusz konkursu na prace projektowe. Mechanizm oddziaływania tego instrumentu na sferę makroekonomiczną jest taki sam, jak w przypadku scenariuszy trybów udzielenia zamówień publicznych (A1). Normatywny scenariusz konkursu na prace projektowe wynikający z ustawy Pzp stanowi bowiem dodatkowy, obok scenariuszy trybów, element formalizacji walki konkurencyjnej na szczególnym rynku, jakim jest rynek usług projektowych oraz rynki innych dzieł intelektualnych, do których ich twórcom przysługują prawa autorskie. Konkurs powinien zatem wpływać na ogólnospołeczną efektywność wykorzystania publicznych środków finansowych przeznaczonych na sfinansowanie tych dzieł.

Niestety, jakkolwiek instytucja konkursu jest na rynku usług projektowych instytucją o charakterze „klasycznym”, to jednak scenariusz konkursu zapisany w ustawie Pzp jest w naszym kraju wykorzystywany jedynie sporadycznie. Zdecydowana większość zamówień publicznych na prace projektowe była natomiast, jak dotąd, udzielana w trybie PNOG, pomimo że jest to tryb wyjątkowo nieadekwatny do specyfiki dzieł intelektualnych, w tym również opracowań projektowych.

Racjonalne wykorzystanie przez zamawiających instrumentarium przedstawionego w niniejszym punkcie byłoby z całą pewnością w stanie spowodować istotne podniesienie efektywności inwestycji budowlanych w polskim sektorze publicznym.

## 6. Instrumenty promujące MSP (A4)

Ostatnia grupa makroekonomicznych instrumentów szp, wyróżniona w klasyfikacji zaproponowanej w niniejszej publikacji, jest szczególnie eksponowana na wspólnym rynku zamówień publicznych UE. Są to bowiem instrumenty mające na celu ułatwienie małym i średnim przedsiębiorstwom (MSP) dostępu do rynków zamówień publicznych. Inaczej mówiąc, są to instrumenty oddziaływania na sieć przedsiębiorstw na poszczególnych rynkach dostaw, usług i robót budowlanych.

Ze względu na kluczowe znaczenie tej grupy instrumentów przedstawimy je w ujęciu retrospektywnym.

### 6.1. Instrumenty wynikające z pierwotnego tekstu ustawy Pzp z 29.01.2004 roku

Pierwotny tekst ustawy przewidywał cztery instrumenty mające ułatwić MSP udział w polskim rynku zamówień publicznych. Były one następujące:

---

<sup>15</sup> Szerzej na ten temat patrz: A. Borowicz, *Wiarygodność kosztorysu inwestorskiego*, Prawo Zamówień Publicznych, Kwartalnik, nr 1, 2014, s. 3-12; A. Borowicz, A. Warwas, *Profesjonalizacja kosztorysowania inwestorskiego w zamówieniach publicznych*, Prawo Zamówień Publicznych, Kwartalnik, nr 2, 2015, s. 13-21.

- Możliwość składania ofert wspólnych przez  $n$  wykonawców występujących w formie konsorcjum lub spółki cywilnej (art. 23 oraz 141 Pzp).
- Warunkowa dopuszczalność dzielenia zamówienia na części. Artykuł 32 ust. 2 Pzp stanowił, że zamawiający nie może **w celu uniknięcia stosowania ustawy** dzielić zamówienia na części. W tych sytuacjach zatem, w których dzielenia zamówienia dokonywano nie dla uniknięcia stosowania ustawy, lecz w innych celach o pozytywnym charakterze (na przykład pro MSP), podział taki był w pełni dopuszczalny.
- Możliwość składania ofert częściowych (art. 32 ust. 4, art. 36 pkt 4 oraz art. 83 ust. 2 i 3).
- Dopuszczalność zrealizowania kontraktu publicznego przy pomocy podwykonawców (art. 36 ust. 3 i 4).

## **6.2. Instrumenty pro MSP wprowadzone nowelizacją ustawy Pzp z 22.06.2016 roku**

Pierwszym z tych rozwiązań jest możliwość korzystania z potencjału ekonomicznego podmiotu trzeciego, wprowadzona przez art. 22a znowelizowanej ustawy. Wcześniejsze brzmienie tego przepisu pozwalało jedynie na korzystanie z możliwości finansowych osób trzecich.

Kolejnym rozwiązaniem korzystnym dla sektora MSP, wprowadzonym nowelizacją z 22.06.2016 roku, jest ustawowe ograniczenie rocznego obrotu (przychodu) wykonawcy, którym musi się on wykazać, ubiegając się o zamówienie. Ustalono w tym zakresie pułap dwukrotnej wartości zamówienia, wprowadzony nowym brzmieniem art. 22c ustawy.

Innym rozwiązaniem niezwykle istotnym dla sektora MSP jest wprowadzona art. 25a zasada, iż zamawiający wstępnie stwierdza spełnienie przez wykonawcę kryteriów selekcji, niepodleganie wykluczeniu z postępowania oraz spełnienie przez oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane wymagań zamawiającego jedynie na podstawie oświadczeń złożonych wraz z ofertą lub wnioskiem o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Pełną weryfikację dokonywaną na podstawie dokumentów pierwotnych, potwierdzających powyższe fakty, stosuje się natomiast jedynie wobec wykonawcy, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą. Rozwiązanie to jest szczególnie korzystne dla MSP, gdyż dla podmiotów tego sektora przygotowanie ofert z kompletem załączników jest bardziej uciążliwe niż dla dużych podmiotów.

Ostatnim rozwiązaniem wprowadzonym nowelizacją Pzp z 22.06.2016 roku, które w sposób istotny sprzyja sektorowi MSP, jest art. 36aa. Umożliwia on podział zamówienia na części z zastrzeżeniem, iż zamawiający może w sposób dowolny określić zakres i przedmiot poszczególnych części. Jeżeli zamawiający takiego podziału nie dokona, musi powody tego faktu przedstawić w protokole postępowania o udzielenie zamówienia (art. 96 ust. 1 pkt 11 Pzp).

Jak wynika z dokonanego przeglądu, zestaw makroekonomicznych instrumentów szp, mających promować sektor MSP na polskim rynku zamówień publicznych, obejmuje rozwiązania o różnorodnym charakterze. Zestaw tych rozwiązań powinien charakteryzować się zatem znaczną skutecznością. Definitywne potwierdzenie tego domniemania wymaga jednak przeprowadzenia szczegółowych badań empirycznych. Badania te zostały już podjęte na Uniwersytecie Łódzkim w ramach dysertacji doktorskiej realizowanej pod kierunkiem naukowym autora niniejszej publikacji.

## 7. Zakończenie

Niniejsza publikacja wyraźnie wskazuje na fakt, iż zestaw instrumentów ekonomicznych, jaki wynika w obecnym stanie prawnym zarówno z ustawy Pzp, jak i rozporządzeń wykonawczych do niej wydanych, jest bogaty i różnorodny. Właściwe wykorzystanie tego instrumentarium jest w stanie w sposób bardzo istotny oddziaływać pozytywnie zarówno na sam system zamówień publicznych (instrumenty C i D), jak i na jego otoczenie (instrumenty A i B). Warunkiem koniecznym osiągnięcia takiego stanu jest jednak dokładne poznanie istoty i mechanizmów działania tych instrumentów, jak również wysoka skłonność do ich stosowania w praktyce. W obecnym okresie spełnienie tego warunku przez interesariuszy szp, zwłaszcza przez zamawiających, pozostawia wiele do życzenia, co wykazano na podstawie instrumentów makroekonomicznych (A1). Fakt ten należy uznać zarówno za mankament, jak i za swoistą rezerwę polskiego systemu zamówień publicznych.

## Literatura

- Borowicz A., 2005, *Zamówienia publiczne w procesie inwestycyjno-budowlanym i gospodarce nieruchomościami*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Borowicz A., 2012, *Analiza możliwości systemowego oddziaływania ustawy Prawo zamówień publicznych na innowacyjność wykonawców oraz udział MSP w rynku zamówień publicznych*, [w:] W. Starzyńska, J. Wiktorowicz (red.), *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Borowicz A., 2014, *Wiarygodność kosztorysu inwestorskiego*, Prawo Zamówień Publicznych, Kwartalnik, nr 1.
- Borowicz A., Warwas A., 2015, *Profesjonalizacja kosztorysowania inwestorskiego w zamówieniach publicznych*, Prawo Zamówień Publicznych, Kwartalnik, nr 2.
- Goryński J., 1981, *Ekonomika budownictwa i polityka budowlana*, PWE, Warszawa.
- Granecki P., 2016, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Łapiński K., 2017, *Praktyczne zastosowanie umów o pracę w kontraktach publicznych*, [w:] M. Stręciwilk, A. Panasiuk (red.), *Funkcjonowanie systemu zamówień publicznych – aktualne problemy i propozycje rozwiązań*, X Konferencja Naukowa, UZP.
- Niemczyk R., Sikorski M., 2017, *Dokumentacja projektowa podstawą kalkulacji kosztowej – przepisy, prawo zwyczajowe, praktyka ostatnich lat*, [w:] *Zasady i standardy kosztorysowania robót budowlanych dla zamawiających, inwestorów i wykonawców*, Materiały konferencyjne, Stowarzyszenie Kosztorysantów Budowlanych, Warszawa.

- Nowicki P., 2017, *Wymóg zatrudnienia na umowę o pracę w realizacji zamówienia publicznego – aksjologia oraz aspekty praktyczne*, [w:] M. Stręciwilk, A. Panasiuk (red.), *Funkcjonowanie systemu zamówień publicznych – aktualne problemy i propozycje rozwiązań*, X Konferencja Naukowa, UZP.
- Pieróg J., 2013, *Prawo zamówień publicznych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Secomski K. (red.), 1974, *Mała encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa.
- Śledziewska M. (red.), 2017, *Proces udzielania zamówień publicznych po nowelizacji Prawa zamówień publicznych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Urząd Zamówień Publicznych, 2017, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2016 roku*, Warszawa.