

**Jan Gola, Sebastian Bobowski**

Uniwersytet Wrocławski  
e-mails: golajan@op.pl; sebastian.bobowski@gmail.com

---

## **EFEKTYWNOŚĆ FUNKCJONOWANIA SYSTEMU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W POLSCE<sup>1</sup>**

---

### **EFFICIENCY OF THE FUNCTIONING OF THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM IN POLAND**

---

DOI: 10.15611/pn.2017.497.16

**Streszczenie:** Artykuł dotyczy efektywności ekonomicznej prawa zamówień publicznych. Przeanalizowano rynek zamówień publicznych w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej oraz uwarunkowania gospodarcze wpływające na gospodarowanie mieniem publicznym. Wskazano, że sama efektywność systemu zamówień publicznych zależy jest od prawidłowych i skutecznych rozwiązań prawnych, które bezpośrednio wpływają na sytuację podmiotów biorących udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. W opracowaniu zwrócono uwagę, że efektywność rynku zamówień publicznych w Polsce związana jest z wyborem najkorzystniejszej oferty. Przedstawiono, jak znaczącą rolę odgrywa ten wybór w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w Polsce. Wskazano na najistotniejsze z punktu widzenia mechanizmów gospodarczych instytucje prawne oraz na ich wpływ na ekonomiczną sytuację państwa.

**Słowa kluczowe:** efektywność, zamówienia publiczne, gospodarka, rynek.

**Summary:** This article concerns the economic efficiency of public procurement law. The market of public procurement in Poland compared to other European Union countries and economic conditions influencing the management of public property were analyzed. It was pointed out that the efficiency of the public procurement system itself depended on correct and effective legal solutions that directly affected the situation of entities taking part in public procurement procedures. The study points out that the efficiency of the public procurement market in Poland is related to the selection of the most advantageous offer. The importance of this choice in the public procurement procedure in Poland was indicated. The most important legal institutions from the point of view of economic mechanisms and their influence on the economic situation of the state were pointed out.

**Keywords:** efficiency, public procurement, economy, market.

---

<sup>1</sup> Publikacja przygotowana w ramach projektu finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki – decyzja DEC-2014/14/E/HS5/00845.

## 1. Wstęp

Efektywność systemu zamówień publicznych zależy jest od prawidłowych i skutecznych rozwiązań prawnych, które bezpośrednio wpływają na sytuację podmiotów biorących udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Jej poziom oddziałuje na sytuację gospodarczą danego państwa poprzez funkcjonowanie rzetelnego i prawidłowego wydatkowania środków publicznych. Inwestycje dokonywane przez państwo zależne są od skutecznych czynności zamawiającego, który bezpośrednio sprawuje pieczę nad mieniem publicznym.

Można śmiało stwierdzić, że w demokratycznym państwie prawnym świadoma odpowiedzialność za działania dotyczące rozdysponowania majątku państwa jest koherentnie sprzężona z sytuacją ekonomiczną, w jakiej znajduje się dany kraj. Świadczy to o interdyscyplinarnym charakterze całej sfery zamówień publicznych, która zależy jest od ekonomizacji uwzględnianej przez ustawodawcę tworzącego normy prawne.

## 2. Istota efektywności zamówień publicznych a wybór najkorzystniejszej oferty

W społecznej gospodarce rynkowej na rynku zamówień publicznych można zauważyć występowanie swoistych różnic między interesami zamawiających i wykonawców. Ponieważ ci pierwsi dysponują środkami publicznymi, powinni je wydatkować zgodnie z przejrzystymi regułami. Istota efektywności w omawianej sferze wynika z podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych, takich jak zasada uczciwej konkurencji czy zasada przejrzystości. Trzeba więc pamiętać, że w skutecznym funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych niebagatelną rolę odgrywają instrumenty interwencjonizmu gospodarczego i socjalnego, a efektywne wykorzystanie środków publicznych przyczynia się do wyeliminowania barier w dostępie przedsiębiorców do rynku zamówień<sup>2</sup>.

Efektywność systemu zamówień publicznych w Polsce związana jest z wyborem najkorzystniejszej oferty. Definicja jurystyczna tej instytucji prawnej znajduje się w art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>3</sup>. Rozumie się przez nią ofertę, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny lub kosztu i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego, w szczególności w przypadku zamówień w zakresie działalności twórczej lub naukowej, których przedmiotu nie można z góry opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, lub która najlepiej spełnia kryteria inne niż cena lub koszt, gdy cena lub

---

<sup>2</sup> B. Wiczerzyńska, *Efektywność zamówień publicznych w wymiarze prawnym, ekonomicznym i społecznym*, Rocznik Administracji Publicznej, nr 2, 2016, s. 558 i n.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.

koszt jest stała, albo z najniższą ceną lub kosztem, gdy jedynym kryterium oceny jest cena lub koszt<sup>4</sup>.

Wskazuje się, że „*de facto* ofertę najkorzystniejszą definiuje dla każdego postępowania odrębnie sam zamawiający, ustalając kryteria oceny ofert i nadając im znaczenie (wagę). W przypadku wyboru trybu zapytania o cenę lub licytacji elektronicznej zamawiający już w momencie podejmowania decyzji o wyborze trybu wskazuje, że ofertą najkorzystniejszą będzie oferta najtańsza, gdyż w trybach tych jedynym dopuszczalnym ustawowo kryterium oceny ofert jest cena. W każdym jednak postępowaniu zamawiający, który ma najlepszą wiedzę o tym, co chce zamówić i jakie wymogi przedmiot zamówienia powinien spełniać, definiując kryteria, sam podejmuje decyzję o tym, jaka oferta będzie dla niego najkorzystniejsza”<sup>5</sup>. Zgodnie z prawem Unii Europejskiej instytucje zamawiające opierają udzielanie zamówień publicznych na ofercie najkorzystniejszej ekonomicznie. Określa się ją na podstawie ceny lub kosztu z wykorzystaniem podejścia opartego na efektywności kosztowej, takiego jak rachunek kosztów cyklu życia. Może ona obejmować najlepszą relację jakości do ceny, którą szacuje się na podstawie kryteriów obejmujących aspekty jakościowe, środowiskowe lub społeczne związane z przedmiotem danego zamówienia publicznego. Kryteria takie mogą np. obejmować: jakość, w tym wartość techniczną, właściwości estetyczne i funkcjonalne, dostępność, projektowanie dla wszystkich użytkowników, cechy społeczne, środowiskowe i innowacyjne, handel i jego warunki; organizację, kwalifikacje i doświadczenie personelu wyznaczonego do realizacji danego zamówienia, w przypadku gdy właściwości wyznaczonego personelu mogą mieć znaczący wpływ na poziom wykonania zamówienia; serwis posprzedażny oraz pomoc techniczną, warunki dostawy, takie jak termin dostawy, sposób dostawy oraz czas dostawy lub okres realizacji. Składnik kosztowy może również mieć postać stałej ceny lub kosztu stałego, na podstawie których wykonawcy konkurują wyłącznie w oparciu o kryteria jakościowe<sup>6</sup>.

Ponieważ zamówienia publiczne *in concreto* związane są z wydatkowaniem środków publicznych, należy pamiętać, że tak jak każde inne wydatki publiczne powinny być dokonywane przez jednostki sektora finansów publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Powinny być także dokonywane w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Zob. Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 28 grudnia 2016 r. (KIO 2340/16).

<sup>5</sup> M. Stachowiak, *Komentarz do art. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych*, lex.pl (15.08.2017).

<sup>6</sup> Art. 67 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. L 94 z 28 marca 2004, s. 65).

<sup>7</sup> Zob. art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.

### 3. Kryteria oceny ofert w systemie zamówień publicznych

P. Nowicki zauważa, że właściwy dobór kryteriów 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”<sup>8</sup>. Zgodnie z art. 91 PZP zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Natomiast kryteriami oceny ofert są cena lub koszt albo cena lub koszt i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności: jakość, w tym parametry techniczne, właściwości estetyczne i funkcjonalne; aspekty społeczne, w tym integracja zawodowa i społeczna; aspekty innowacyjne; organizacja, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, jeżeli mogą mieć znaczący wpływ na jakość wykonania zamówienia; serwis posprzedażny oraz pomoc techniczna, warunki dostawy, takie jak termin dostawy, sposób dostawy oraz czas dostawy lub okres realizacji.

W doktrynie prawa gospodarczego publicznego przyjmuje się, że kryteria oceny ofert oznaczają „mierniki służące za podstawę oceny ofert złożonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, umożliwiające sprawiedliwe porównanie ofert oraz gwarantujące wybór oferty rzeczywiście najkorzystniejszej. Zgodnie z wypracowanymi na gruncie orzecznictwa TSUE wytycznymi co do formułowania kryteriów oceny nie mogą one przyznawać zamawiającemu bezwzględnej swobody wyboru, a także powinny być związane z przedmiotem zamówienia, wyraźnie wskazane w dokumentacji zamówienia (SIWZ) lub ogłoszeniu o zamówieniu, zgodnie z podstawowymi zasadami prawa wspólnotowego (w szczególności z zasadą niedyskryminacji)”<sup>9</sup>. W kontekście uwarunkowań ekonomicznych efektywności warto podkreślić, że „zamawiający jest uprawniony do badania prawidłowości wyceny poszczególnych elementów przedmiotu zamówienia nie tylko w przypadku ceny kosztorysowej, ale również w sytuacji, gdy cena za wykonanie przedmiotu zamówienia ma charakter ryczałtowy”<sup>10</sup>.

Ponadto istotny jest fakt, że „do wykonawcy należy inicjatywa w wykazywaniu prawidłowości ceny. Wykonawca wezwany do wyjaśnień nie może tłumaczyć niewykazania realności ceny faktem, że zamawiający nie kierował do niego dodatkowych pytań i nie żądał podania szczegółów kalkulacji. To nie zamawiający ma wykazać nierealność ceny, lecz wykonawca ma obowiązek wykazania jej realności.

---

<sup>8</sup> P. Nowicki, *Efektywne zamówienia publiczne jako rezultat stosowania nowego podejścia do zamówień publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2013, s. 45.

<sup>9</sup> I. Skubisza-Kalinowska, *Komentarz do art. 91 ustawy – Prawo zamówień publicznych*, lex.pl (15.08.2017).

<sup>10</sup> Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 25 kwietnia 2017 r. (KIO 661/17).

Obowiązkiem zamawiającego jest natomiast należyte uzasadnienie dokonanej oceny wyjaśnień<sup>11</sup>. Polski ustawodawca wprowadził do systemu prawnego również instytucję rażąco niskiej ceny. Zgodnie z art. 91 ust. 1, jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów dotyczących wyliczenia ceny lub kosztu.

Jak stwierdziła Krajowa Izba Odwoławcza, „w świetle literalnej wykładni art. 90 ust. 1 PZP, zamawiający ma obowiązek wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień w każdym przypadku, jeżeli cena jego oferty wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Na powyższe jednoznacznie wskazują użyte przez ustawodawcę słowa »zwraca się«. W konsekwencji wykonawca może podnieść zarzut naruszenia art. 90 ust. 1 p.z.p. także w sytuacji, gdy cena kwestionowanej oferty nie przekracza ustawowych progów, i udowodnić przesłanki, że w okolicznościach danej sprawy cena oferty wydawała się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budziła uzasadnione wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów, przez co zaktualizował się po stronie zamawiającego obowiązek uruchomienia procedury wyjaśniającej<sup>12</sup>.

Warto pamiętać, że zamówienia publiczne wywierają wpływ na realizację „strategii i politykę społeczno-ekonomiczną: zatrudnienia, konkurencji, wspierania różnych grup społecznych, rozwoju, ochrony środowiska, spójności, ochrony praworządności, zwalczania korupcji i inne<sup>13</sup>. Jednak w wielu przypadkach, jak wskazują przedstawiciele doktryny, „zamawiający stawiają na kryterium ceny, licząc przede wszystkim na oszczędności przy udzielaniu zamówień publicznych. Wykonawcy, działający w warunkach zwiększonej konkurencji oraz presji kryzysu gospodarczego, prowadzą ze sobą ostrą konkurencję cenową, co skutkuje systematycznym zaniżaniem cen ofert w przetargach, w których jedynym kryterium oceny ofert jest najniższa cena. Zamawiający wykorzystują tę sytuację i podpisują z wykonawcami umowy opiewające na nierealne kwoty, często będące *de facto* cenami rażąco niskimi<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 9 czerwca 2017 r. (KIO 1024/17).

<sup>13</sup> O. Lissowski, *Efektywność zamówień publicznych*, Studia Ekonomiczne, nr 168, 2013, s. 178.

<sup>14</sup> P. Nowicki, *op. cit.*, s. 76.

#### 4. Rynek zamówień publicznych w Polsce na tle innych państw Unii Europejskiej

Dane z TED (Tenders Electronic Daily), internetowej wersji „Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej” dedykowanego zamówieniom publicznym w Unii Europejskiej, gdzie rocznie publikowanych jest 460 tys. ogłoszeń dotyczących składania ofert o wartości blisko 420 mld euro, wskazują na przyrost szacowanej wartości przetargów w bazie TED w latach 2014-2015 o 9,2% do 349,18 mld euro. Z wyłączeniem sektora użyteczności publicznej i obronności, największe wzrosty rok do roku odnotowano w Rumunii (33%), Estonii (31%), Słowenii (24%), Wielkiej Brytanii (23%) oraz na Malcie (21%). W przypadku Polski wzrost sięgnął poziomu 4,5%.

Szacunkowa wartość wydatków administracji publicznej na roboty, towary i usługi w UE-28, z wyłączeniem sektora użyteczności publicznej, przekroczyła w 2015 roku 2 biliony euro (13,1% PKB), co było rezultatem o 4,2% lepszym niż rok wcześniej. Największe przyrosty liczby ogłoszeń o udzieleniu zamówienia rok do roku odnotowano w Portugalii, Bułgarii, jak również na Malcie, Łotwie, w Finlandii, Słowacji, Czechach, Austrii, Francji, Irlandii oraz Wielkiej Brytanii. Na ostatnie z wymienionych państw Unii Europejskiej przypadła w 2015 roku znakomita większość ogłoszeń o udzieleniu zamówienia na roboty oraz usługi o wartości przekraczającej 100 mln euro (odpowiednio: 70% oraz 66% puli UE-28). Wysoki poziom koncentracji charakteryzował także Francję (roboty, usługi), Włochy (towary), Holandię (usługi) oraz Polskę (roboty).

Dane dotyczące szacunkowych całkowitych wydatków administracji publicznych na roboty, towary i usługi (z wyłączeniem sektora użyteczności publicznej) za lata 2012-2015 (tabela 1) potwierdzają trwały trend wzrostowy dla państw Unii Europejskiej, z wyjątkiem Chorwacji i Cypru, gdzie odnotowano nieznaczny trend spadkowy bądź stagnację. Podczas gdy Grecja, Hiszpania i Włochy przełamały w 2015 roku trend spadkowy notowany od kilku lat, kraje, takie jak Austria, Belgia, Bułgaria, Finlandia, Luksemburg, Niemcy, Rumunia, Słowenia i Węgry, w całym analizowanym przedziale czasowym notowały wzrost omawianego wskaźnika.

W przypadku Polski szacunkowe wydatki całkowite administracji publicznej na roboty, towary i usługi wyniosły w 2015 roku 52,1 mld euro, oznaczało to wzrost o 7,64% w stosunku do 2012 roku, co przekładało się na udział w puli UE-28 na względnie stałym poziomie 2,59%. Rozmiarami omawianych tu wydatków Polska ustępowała w 2015 roku ośmiu krajom Unii Europejskiej, w szczególności Niemcom, Wielkiej Brytanii, Francji oraz Włochom. Trend wzrostowy w zakresie udziału wydatków administracji publicznej na roboty, towary i usługi w PKB odnotowano w analizowanym okresie jedynie w przypadku pięciu państw Unii Europejskiej, tj. Bułgarii, Grecji, Niemiec, Słowacji oraz Węgier, negatywny trend udało się natomiast przełamać w 2015 roku ośmiu krajom Unii Europejskiej, tj. Cyprowi, Estonii, Hiszpanii, Litwie, Łotwie, Luksemburgowi, Portugalii i Rumunii.

**Tabela 1.** Szacunkowe całkowite wydatki administracji publicznej na roboty, towary i usługi z wyłączeniem sektora użyteczności publicznej w mld euro (jako proc. PKB), UE-28, 2012-2015

Państwo	2012	2013	2014	2015	Średnia
Austria	41,1 (13,0)	42,5 (13,2)	43,4 (13,1)	45,2 (13,3)	43,0 (13,2)
Belgia	56,8 (14,7)	57,1 (14,5)	58,7 (14,6)	59,5 (14,5)	58,0 (14,6)
Bułgaria	4,5 (10,6)	4,9 (11,7)	5,5 (12,9)	6,2 (13,7)	5,3 (12,2)
Chorwacja	5,7 (13,0)	6,0 (13,8)	6,0 (13,9)	5,7 (13,1)	5,9 (13,5)
Cypr	1,3 (6,8)	1,1 (6,1)	1,0 (5,5)	1,0 (5,5)	1,1 (6,0)
Czechy	22,2 (13,8)	21,4 (13,6)	21,5 (13,7)	24,2 (14,5)	22,3 (13,9)
Dania	37,6 (14,9)	37,3 (14,6)	38,3 (14,7)	38,7 (14,5)	38,0 (14,7)
Estonia	2,6 (14,6)	2,6 (13,9)	2,7 (13,6)	2,9 (14,1)	2,7 (14,1)
Finlandia	35,8 (17,9)	37,4 (18,4)	37,7 (18,4)	38,0 (18,2)	37,2 (18,2)
Francja	313,5 (15,0)	318,6 (15,1)	317,0 (14,8)	317,2 (14,5)	316,6 (14,9)
Grecja	20,0 (10,5)	19,0 (10,5)	18,9 (10,6)	19,0 (10,8)	19,2 (10,6)
Hiszpania	113,0 (10,9)	105,9 (10,3)	104,9 (10,1)	111,4 (10,4)	108,8 (10,4)
Holandia	134,8 (20,9)	133,9 (20,5)	134,9 (20,3)	135,6 (20,0)	134,8 (20,4)
Irlandia	17,0 (9,7)	16,5 (9,2)	18,0 (9,3)	18,3 (7,2)	17,5 (8,8)
Litwa	3,6 (10,7)	3,6 (10,2)	3,7 (10,0)	3,9 (10,6)	3,7 (10,4)
Luksemburg	5,6 (12,7)	5,7 (12,3)	5,9 (11,9)	6,3 (12,3)	5,9 (12,3)
Łotwa	2,7 (12,1)	2,7 (11,8)	2,7 (11,6)	2,9 (12,0)	2,8 (11,9)
Malta	0,7 (10,4)	0,7 (9,5)	0,9 (10,7)	1,0 (11,9)	0,8 (10,6)
Niemcy	408,7 (14,8)	425,5 (15,1)	442,0 (15,1)	461,7 (15,2)	434,5 (15,1)
Polska	48,4 (12,4)	47,4 (12,0)	51,5 (12,5)	52,1 (12,2)	49,8 (12,3)
Portugalia	17,2 (10,2)	16,6 (9,7)	17,0 (9,8)	17,7 (9,9)	17,1 (9,9)
Rumunia	15,6 (11,7)	16,2 (11,2)	16,4 (10,9)	18,7 (11,6)	16,7 (11,3)
Słowacja	9,9 (13,6)	10,1 (13,6)	10,9 (14,4)	13,4 (17,0)	11,1 (14,7)
Słowenia	4,7 (13,1)	4,8 (13,4)	5,1 (13,7)	5,2 (13,6)	5,0 (13,5)
Szwecja	69,3 (16,4)	71,8 (16,5)	70,8 (16,4)	72,1 (16,1)	71,0 (16,3)
Węgry	13,1 (13,3)	14,3 (14,1)	16,2 (15,4)	17,3 (15,8)	15,2 (14,7)
Wielka Brytania	290,3 (14,1)	285,4 (13,9)	312,6 (13,8)	349,7 (13,6)	309,5 (13,9)
Włochy	171,7 (10,6)	171,6 (10,7)	169,2 (10,4)	170,3 (10,4)	170,7 (10,5)
UE-28	1867,5 (13,9)	1880,5 (13,9)	1933,2 (13,8)	2015,3 (13,7)	1924,1 (13,8)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Public Procurement Indicators 2015, DG GROW G4 – Innovative and e-Procurement, Komisja Europejska, 19 grudnia 2016, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20679/attachments/1/translations/en/renditions/native> (30.10.2017).

W przypadku Polski przeciętny udział analizowanych wydatków w PKB plasował się na poziomie poniżej średniej UE-28, wynoszącej 13,8%, tj. 12,3%, co było wynikiem porównywalnym z tym sprzed trzech lat. W całym czteroletnim okresie

**Tabela 2.** Liczba ogłoszeń o udzieleniu zamówienia według wielkości powiadomienia o robotach; towarach; usługach z wyłączeniem sektora użyteczności publicznej i obronności, UE-28, 2015

Państwa	Roboty (0; 5,186) Towary i usługi (0; 0,134)	Roboty [5,186; 25) Towary i usługi [0,134; 5)	Roboty [25; 100) Towary i usługi [5; 100)	Roboty [100; max) Towary i usługi [100; max)	Ogółem
Austria	579; 18; 61	52; 234; 205	5; 34; 24	0; 0; 2	636; 286; 292
Belgia	98; 101; 197	80; 666; 682	6; 28; 67	0; 0; 4	184; 795; 950
Bułgaria	197; 1269; 885	19; 824; 445	1; 50; 15	2; 0; 2	219; 2143; 1347
Chorwacja	29; 63; 47	42; 693; 398	2; 37; 22	0; 0; 0	73; 793; 467
Cypr	5; 16; 13	4; 167; 47	1; 2; 1	0; 0; 0	10; 185; 61
Czechy	721; 1382; 1.052	50; 1856; 880	7; 48; 26	0; 4; 0	778; 3290; 1958
Dania	89; 37; 46	72; 296; 418	17; 60; 83	1; 4; 3	179; 397; 550
Estonia	36; 266; 89	7; 374; 875	1; 16; 27	0; 1; 2	44; 657; 993
Finlandia	136; 42; 136	98; 641; 1026	11; 47; 100	1; 1; 4	246; 731; 1266
Francja	3459; 1984; 4355	652; 3137; 5832	57; 176; 315	11; 3; 15	4179; 5300; 10 517
Grecja	33; 376; 811	14; 497; 490	3; 9; 17	0; 0; 2	50; 882; 1320
Hiszpania	139; 434; 681	106; 2991; 3327	14; 140; 238	2; 3; 5	261; 3568; 4251
Holandia	91; 39; 414	58; 316; 636	18; 21; 71	5; 0; 9	172; 376; 1130
Irlandia	17; 16; 89	17; 109; 273	3; 24; 24	2; 2; 1	39; 151; 387
Litwa	17; 590; 414	18; 508; 284	2; 14; 11	1; 0; 2	38; 1.112; 711
Luksemburg	137; 4; 6	7; 30; 33	1; 0; 1	0; 0; 0	145; 34; 40
Łotwa	6; 370; 78	17; 526; 420	0; 39; 31	0; 0; 1	23; 935; 530
Malta	56; 50; 14	2; 114; 29	0; 2; 2	0; 0; 0	58; 166; 45
Niemcy	6487; 245; 418	192; 2187; 2391	26; 75; 99	3; 1; 1	6708; 2508; 2909
Polska	830; 3966; 2895	113; 6079; 4568	37; 141; 172	17; 0; 0	997; 10 186; 7635
Portugalia	65; 1322; 184	11; 554; 444	1; 16; 21	0; 0; 1	77; 1892; 650
Rumunia	156; 442; 173	81; 2277; 854	9; 115; 31	2; 1; 1	248; 2835; 1059
Słowacja	13; 81; 44	39; 678; 454	5; 67; 45	1; 1; 0	58; 827; 543
Słowenia	34; 98; 64	3; 568; 399	3; 15; 21	1; 9; 0	41; 681; 484
Szwecja	43; 5; 33	51; 63; 195	7; 7; 13	2; 0; 0	103; 75; 241
Węgry	80; 115; 106	27; 846; 478	4; 45; 34	1; 1; 1	112; 1007; 619
Wielka Brytania	125; 91; 396	200; 1006; 2895	88; 234; 692	49; 42; 76	462; 1373; 4059
Włochy	182; 141; 235	125; 1616; 2898	15; 183; 352	4; 12; 9	326; 1952; 3494
UE-28	13 860; 13 563; 13 936	2157; 29 853; 31 876	344; 1645; 2555	105; 76; 141	16 466; 45 137; 48 508

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Public Procurement Indicators 2015, DG GROW G4 – Innovative and e-Procurement, Komisja Europejska, 19 grudnia 2016, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20679/attachments/1/translations/en/renditions/native> (30.10.2017).



omawiany wskaźnik przeciętny plasował Polskę na siedemnastym miejscu w gronie państw Unii Europejskiej, *ex aequo* z Luksemburgiem. Wyraźnie powyżej średniej UE-28 uplasowały się w okresie 2012-2015 m.in. Słowacja i Węgry (14,7%), lepszy wynik od Polski odnotowały także inne kraje tzw. „nowej Unii”, tj. Chorwacja, Czechy, Estonia i Słowenia.

Zestawienie liczby ogłoszeń o udzieleniu zamówienia na roboty według wielkości dla UE-28 za 2015 rok (tabela 2) wskazuje na wyraźną dominację tych mieszczących się w pierwszym przedziale, tj. do poziomu 5,186 mln euro (84,17% puli), w przypadku ogłoszeń o udzieleniu zamówienia na towary i usługi dominowały, choć w relatywnie mniejszym stopniu, te z drugiego przedziału, tj. 134 tys. – 5 mln euro (odpowiednio: 66,14% oraz 65,71%).

W analizowanym okresie w Polsce odnotowano 997 ogłoszeń o udzieleniu zamówienia na roboty (trzecie miejsce po Niemczech i Francji), z czego znakomitą większość, tj. 83,25%, do poziomu 5,186 mln euro. Jednakże, co godne odnotowania, na Polskę przypadło 16,19% ogłoszeń o udzieleniu zamówienia o wartości przekraczającej 100 mln euro dla 28 państw Unii Europejskiej (lepszy rezultat od Polski odnotowała tylko Wielka Brytania, gdzie w analogicznym roku było 49 tego rodzaju ogłoszeń, tj. 45,79% puli UE-28). Trzecim krajem o relatywnie wysokim wskaźniku koncentracji ogłoszeń o udzieleniu zamówienia na roboty o wartości przekraczającej 100 mln euro była Francja (10,48% puli UE-28). Jednocześnie we Francji i w Niemczech koncentrowały się ogłoszenia na udzieleniu zamówienia na roboty o wartości nieprzekraczającej 5,186 mln euro (odpowiednio: 24,96% oraz 46,8% puli UE-28).

Ogłoszeń o udzieleniu zamówienia na towary było w Polsce w analogicznym okresie 10 186, co było najlepszym wynikiem spośród 28 państw Unii Europejskiej (22,57% puli), z czego większość o wartości w przedziale 134 tys. – 5 mln euro (59,68% puli). Druga w zestawieniu Francja odnotowała 5300 ogłoszeń, która z kolei zarejestrowała największą liczbę ogłoszeń o udzieleniu zamówienia na usługi – 10 517, podczas gdy plasująca się na drugiej pozycji Polska – 7635.

Tak jak w przypadku zamówień na towary, w przypadku Polski dominowały ogłoszenia o udzieleniu zamówienia o wartości w przedziale 134 tys. – 5 mln euro (59,83% puli). W przypadku dwóch ostatnich kategorii zamówień Polska nie odnotowała w 2015 roku ani jednego ogłoszenia w przedziale powyżej 100 mln euro.

Z powyższej analizy wynika, iż polski rynek zamówień publicznych rejestruje konsekwentny wzrost przy stabilnej relacji do PKB. W kontekście ostatniego z przywoływanych wskaźników Polska ustępuje jednak większości państw Unii Europejskiej, w tym większości sąsiadów z Europy Środkowo-Wschodniej. Godna odnotowania jest dominacja Polski w liczbie ogłoszeń o udzieleniu zamówienia na towary, jak również wysoka pozycja w przypadku zamówień na usługi i roboty, porównywalna z największymi gospodarkami Unii Europejskiej, tj. Niemcami i Francją. Co istotne wreszcie, na Polskę przypadła w 2015 roku prawie 1/6 unijnych ogłoszeń o udzieleniu zamówienia na roboty o wartości przekraczającej 100 mln euro.

## 5. Zakończenie

Powyższe rozważania dowodzą konieczności współdziałania nauki prawa z nauką ekonomii. Tylko wtedy możliwe jest ustanowienie optymalnych i adekwatnych reguł stosowanych przy tworzeniu prawa. Ustawodawca powinien brać pod uwagę aktualne uwarunkowania makroekonomiczne i społeczne, tj. innowacyjność, zatrudnienie, produktywność oraz wzrost gospodarczy.

Ograniczenia wolności gospodarczej w Polsce w sferze udzielania zamówień publicznych mogą być wprowadzone tylko ze względu na ważny interes publiczny, który zawsze będzie powiązany z czynnikami ekonomicznymi. Funkcje prawa zamówień publicznych są nierozzerwalnie sprzężone z mechanizmami systemu gospodarczego. Trzeba też pamiętać o konstytucyjnym kryterium gospodarności, któremu podlega zarząd mieniem publicznym.

## Literatura

- Lissowski O., 2013, *Efektywność zamówień publicznych*, Studia Ekonomiczne, nr 168.  
Nowicki P., 2013, *Efektywne zamówienia publiczne jako rezultat stosowania nowego podejścia do zamówień publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa.  
Skubisza-Kalinowska I., *Komentarz do art. 91 ustawy – Prawo zamówień publicznych*, lex.pl.  
Stachowiak M., *Komentarz do art. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych*, lex.pl.  
Wieczerzyńska B., 2016, *Efektywność zamówień publicznych w wymiarze prawnym, ekonomicznym i społecznym*, Rocznik Administracji Publicznej, nr 2.