

MARIA KRÓLIKOWSKA-OLCZAK

ORCID: 0000-0003-4095-2703

Uniwersytet Łódzki

mkrolikowska@wpia.uni.lodz.pl

Wpływ zasad prawa zamówień publicznych na efektywność ekonomiczną zamówień publicznych

Abstrakt: Artykuł prezentuje zasady prawa zamówień publicznych, które mają fundamentalne znaczenie dla zapewnienia racjonalnego i efektywnego wydatkowania środków publicznych. Po reformie unijnego prawa zamówień publicznych z 2014 roku zamówienia publiczne stały się instrumentem realizującym zasadę zrównoważonego rozwoju. W ustawie z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych wśród najważniejszych zmian, obok zasady efektywności, wymieniono zasady uczciwej konkurencji i równości. Procedury określone przepisami w zakresie udzielania zamówień publicznych mają służyć praktycznemu stosowaniu zasad: równego traktowania, uczciwej konkurencji, niedyskryminacji, przejrzystości, proporcjonalności oraz jawności. Efektywność ekonomiczna ma na celu wdrażanie podejścia strategicznego przy udzielaniu zamówień publicznych, wzmacniając rolę planowania w tym procesie.

Słowa kluczowe: prawo zamówień publicznych, zasada zrównoważonego rozwoju, zasada uczciwej konkurencji, zasada równości, zasada jawności, efektywność ekonomiczna.

Wstęp

Prawo zamówień publicznych jest podporządkowane zasadom, które są fundamentem wszystkich postępowań o udzielenie zamówienia, niezależnie od ich wartości, a zatem niezależnie od zakresu podlegania danego zamówienia reżimowi prawa unijnego czy też prawa polskiego¹. Respektowanie zasad zamówień

¹ Ustawa z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2019 ze zm.); dalej: p.z.p.

publicznych ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia racjonalnego i efektywnego wydatkowania środków publicznych. Obowiązek ich przestrzegania w państwach członkowskich UE wywodzi się z zasad Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), do których odwołują się dyrektywy unijne Parlamentu Europejskiego i Rady: dyrektywa 2014/24/UE², dyrektywa 2014/25/UE³ i dyrektywa 2009/81/WE⁴. Przepisy dyrektyw stanowią o udzieleniu zamówień z poszanowaniem zasad TFUE: swobodnego przepływu osób i towarów, swobodnego świadczenia usług i przedsiębiorczości, swobodnego przepływu kapitału i płatności. Nie można też nie wspomnieć o zasadach wywodzących się z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, do których przede wszystkim należy zaliczyć zasady: niedyskryminacji, równego traktowania, uczciwej konkurencji, proporcjonalności i przejrzystości.

Unijne prawo zamówień publicznych wchodzi również w interakcje z normami prawa konkurencji. Przepisy TFUE określają reguły w dziedzinie konkurencji⁵, które są niestety często pomijane w praktyce zamówień publicznych. Należy w związku z tym podnieść, że konkurencja jest skutkiem wolności gospodarczej, będąc do pewnego stopnia integralną częścią rynku. Nie ma jednak charakteru samodzielnego, lecz w pełni instrumentalny. Zamówienia publiczne zaś są wymieniane jako jeden z instrumentów rynkowych wykorzystywanych w celu osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu przy jednoczesnym zagwarantowaniu postępu technicznego i najbardziej efektywnego wydatkowania środków publicznych. Aktualnie pojawiają się w tym obszarze kwestie ochrony środowiska i klimatu oraz równości

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 roku w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE z 28.03.2014, L 94, s. 65 z późn. zm.) — dyrektywa klasyczna.

³ Dyrektywa Parlamentu i Rady 2014/25/UE z dnia 16 lutego 2014 roku w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE z 28.03.2014, L 94, s. 243 z późn. zm.) — dyrektywa sektorowa.

⁴ Dyrektywa Parlamentu i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 roku w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz.Urz. UE z 20.08.2009, L 216, s. 76 z późn. zm.) — dyrektywa obronna.

⁵ Rozwinięcie ramowych przepisów TFUE ma miejsce w aktach prawa wtórnego, którym towarzyszą liczne akty niewiążące (*soft law*). Szerzej zob. m.in. *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, Warszawa 2009; K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, Warszawa 2008; *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, red. C. Banasiński, E. Piontek, Warszawa 2009; R. Wish, D. Balley, *Competition Law*, Oxford 2012, s. 248 n.; A. Jurkowska-Gomułka, *Publiczne i prywatne egzekwowanie praktyk ograniczających konkurencję*, Warszawa 2013, s. 54 n.; M. Królikowska-Olczak, *Zwalczanie praktyk ograniczających konkurencję*, [w:] *Meandry prawa karnego i kryminalistyki*, red. J. Kasprzak, W. Cieślak, I. Nowicka, Szczytno 2015, s. 716 n.; *eadem*, *Zasada uczciwej konkurencji na tle nowej regulacji zamówień publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2021, nr 2.

społecznej. Dążenie do pozornie wykluczających się aspektów doprowadziło do sformułowania zasady zrównoważonego rozwoju.

Zamówienia publiczne instrumentem realizującym zasadę zrównoważonego rozwoju

Po reformie unijnego prawa zamówień publicznych z 2014 roku zamówienia publiczne stały się instrumentem realizującym zasadę zrównoważonego rozwoju, przyjąwszy rozwiązania prawne pozwalające na promowanie i egzekwowanie wartości związanych z ochroną środowiska, aspektami społecznymi oraz wspieraniem innowacji⁶. Przyjęcie w polityce Unii Europejskiej zasady zrównoważonego rozwoju prowadzi przy tym do powstawania coraz liczniejszych instrumentów prawnych wymuszających uwzględnianie aspektów środowiskowych w unijnej polityce zamówień publicznych.

Przyjęta w 2010 roku strategia Europa 2020 zakładała, że wspieranie zrównoważonego rozwoju będzie jednym z jej priorytetów. Zrównoważony rozwój jest tu rozumiany jako wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów naturalnych, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej⁷. W komunikacie Komisji z dnia 11 grudnia 2019 roku do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład zaktualizowano zobowiązanie Komisji do rozwiązywania problemów związanych z klimatem i środowiskiem naturalnym⁸. Europejski Zielony Ład jest nową strategią UE, której celem jest osiągnięcie do 2050 roku zerowego poziomu emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych. Wskazuje się przede wszystkim na transformację UE z myślą o zrównoważonej przyszłości. Osiągnięcie dodatkowej redukcji emisji będzie stanowić wyzwanie polegające na przekierowaniu kapitału prywatnego na działania służące klimatowi i ochronie środowiska. Europejski Zielony Ład, wskazując na cele UE do 2030 roku, zawiera nowe podejście do zamówień publicznych. Oznacza to wprowadzenie systemu zamówień publicznych, w którym istotną rolę w procedurze zamówieniowej odgrywają zasady zamówień publicznych.

⁶ Z uwagi na udział zamówień publicznych w gospodarce unijnej (około 16% PKB) KE promuje wykorzystywanie zamówień publicznych jako instrumentu wdrażającego koncepcję zrównoważonego rozwoju. Zob. E. Latoszek, *Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 i jej wpływ na wybrane polityki Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2017, nr 3, s. 99.

⁷ Komunikat Komisji z dnia 3 marca 2010 roku — Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM (2010) 2020, final.

⁸ Bruksela 11.12.2019, COM (2019) 640, final.

W doktrynie wciąż toczy się dyskusja, czy zrównoważony rozwój można uznać za zasadę prawa, czy jest to wytyczna pojawiająca się w kontekście *soft law*. Podzielam pogląd, że zasadę zrównoważonego rozwoju należy zaliczyć do „zasad prawnych w znaczeniu dyrektywalnym o wiążącym charakterze”⁹.

Zasadę zrównoważonego rozwoju można odnaleźć zarówno w prawie pierwotnym, jak i wtórnym Unii Europejskiej. Wyeksponowania wymaga treść art. 11 TFUE, w którym odwołano się do zasady zrównoważonego rozwoju jako podstawy integracji polityki ochrony środowiska z politykami sektorowymi. Do zasady zrównoważonego rozwoju nawiązuje również przepis art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE), który wskazuje na zrównoważony wzrost gospodarczy, stabilność cen oraz społeczną gospodarkę rynkową jako fundamenty trwałego rozwoju Europy¹⁰. Oznacza to, że gdyby w traktatach dotyczących zamówień publicznych zabrakło bezpośredniego odniesienia do konieczności przestrzegania wymogów ochrony środowiska, to i tak taka konieczność wynikałaby z zasady integracji, opartej na podstawie zrównoważonego rozwoju. Zasada integracji i zasada zrównoważonego rozwoju uwzględniane łącznie warunkują postrzeganie ochrony środowiska jako czynnika wyciągniętego przed nawias celów i zadań kształtowanych przez UE w rozmaitych sferach działań, w tym w zamówieniach publicznych.

Zasada uczciwej konkurencji i zasada równości

W obowiązującej od 1 stycznia 2021 ustawie z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych wśród najważniejszych zmian, obok zasady efektywności, wymieniono zasady uczciwej konkurencji i równości. Zgodnie z treścią art. 16 ustawy zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz w sposób przejrzysty i proporcjonalny. Zasady te wywodzą się wprost z dyrektyw unijnych: dyrektywy klasycznej (art. 18 ust. 1), sektorowej (art. 36 ust. 1) oraz obronnej (art. 4) — implementowanych przez ustawę Prawo zamówień publicznych. Zasady te wiążą się z wywodzącymi się z TFUE zasadami swobodnego przepływu towarów, swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług. Z treści pkt 1 preambuły do dyrektywy klasycznej

⁹ Z. Bukowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako kryterium koniecznych działań dla zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005, s. 117–118; P. Korzeniowski, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako podstawa wykładni sądowej*, [w:] *Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu — wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, red. S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak, Warszawa 2017, s. 150.

¹⁰ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. C z 2016 r., s. 13).

i sektorowej oraz pkt 15 preambuły obronnej wynika, że procedury określone przepisami w zakresie udzielania zamówień mają służyć praktycznemu zastosowaniu zasad równego traktowania, niedyskryminacji, wzajemnego uznawania, proporcjonalności oraz przejrzystości.

Zaakcentowania wymagają przepisy dyrektyw odnoszące się do zasad równości i konkurencji, których celem jest zapobieganie konfliktowi interesów. Zgodnie z przepisami przytaczanych dyrektyw państwa członkowskie muszą zapewnić podjęcie przez instytucje zamawiające należytych środków, aby skutecznie zapobiegać konfliktom interesów w toku postępowań o udzielenie zamówienia. Celem tych działań jest zapobieganie ewentualnemu zakłóceniu konkurencji oraz zagwarantowanie równego traktowania wszystkich wykonawców. Pojęcie konfliktu interesów odnosi się do każdej sytuacji, w której pracownicy instytucji zamawiającej bądź dostawcy usług w zakresie obsługi zamówień, działający za instytucję zamawiającą, a biorący udział w prowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia albo mogący wpłynąć na wynik postępowania, mają bezpośrednio lub pośrednio interes — czy to finansowy, czy ekonomiczny lub nawet osobisty — który może być postrzegany jako zagrażający ich bezstronności oraz niezależności w związku z toczącym się postępowaniem o udzielenie zamówienia¹¹. Państwa członkowskie mają również obowiązek podejmowania odpowiednich środków zapewniających realizację przez wykonawców zamówienia publicznego unormowań obowiązujących w międzynarodowym prawie ochrony środowiska czy międzynarodowym prawie socjalnym¹². Obowiązku respektowania przez wykonawców wymienionych przepisów nie należy jednak utożsamiać z powinnością przestrzegania przez nich warunków realizacji zamówień, określonych przez instytucje zamawiające, a które mogą dotyczyć aspektów gospodarczych związanych z innowacyjnością, aspektów środowiskowych czy społecznych¹³.

Warto podkreślić, że wszystkie działania zamawiającego w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego podlegają ocenie przez pryzmat zasad wymienionych w art. 16 p.z.p. Zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców pozwalają na realizację celów ustawowych, to jest efektywnego i gospodarnego dysponowania środkami publicznymi oraz zapewnienia dostępu do zamówień wszystkim podmiotom zdolnym do ich wykonania.

Ustawodawca wprawdzie nie zdefiniował pojęcia uczciwej konkurencji na gruncie prawa zamówień publicznych, jednak analizując postanowienia tego aktu, nie ulega wątpliwości, że chodzi przede wszystkim o wykluczenie wszelkich porozumień między potencjalnymi wykonawcami ubiegającymi się o udzielenie zamówienia publicznego, a także między potencjalnym wykonawcą a za-

¹¹ Art. 24 dyrektywy 2014/24; art. 42 dyrektywy 2014/25; art. 35 dyrektywy 2014/23.

¹² Art. 18 ust. 2 dyrektywy 2014/24; art. 36 ust. 2 dyrektywy 2014/25.

¹³ Art. 70 dyrektywy 2014/24; art. 87 dyrektywy 2014/25.

mawiającym, o ile cel lub skutek godzi w konkurencję (art. 108 ust. 1 pkt 5)¹⁴. Zapewnienie zachowania uczciwej konkurencji przez zamawiającego oznacza stworzenie warunków umożliwiających wykonawcom konkurowanie między sobą w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na uczciwych zasadach. Z realizacji tej zasady wynika potrzeba eliminowania przez zamawiającego działań godzących w uczciwą konkurencję między innymi poprzez wykluczenie wykonawcy (art. 108 ust. 1 p.z.p.). Artykuł 108 p.z.p. zawiera zamknięty katalog tak zwanych obligatoryjnych podstaw wykluczenia, które pełnią przede wszystkim funkcje prewencyjną i represyjną. Obligatoryjne podstawy wykluczenia mają zniechęcić do popełniania niektórych przestępstw (art. 108 ust. 1 pkt 1, 2, 4 p.z.p.), uchylania się od płacenia podatków, opłat, składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne (art. 108 ust. 1 pkt 3 p.z.p.) oraz zawierania porozumień mających na celu zakłócenie konkurencji¹⁵.

Warto też zauważyć, że dyscyplina finansów publicznych obejmuje naruszenie zasady uczciwej konkurencji w zakresie odnoszącym się do przedmiotu zamówienia oraz określenia warunków udziału w postępowaniu¹⁶.

Zamawiający jest zobowiązany do odrzucenia oferty, jeżeli jej złożenie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹⁷ lub zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia (art. 226 ust. 1 pkt 7 i 8 p.z.p.). Przedmiotem ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji jest zapobieganie i zwalczanie nieuczciwej konkurencji w szeroko rozumianej działalności gospodarczej. Postanowienia ustawy zapewniają ochronę przedsiębiorcy przed każdym przejawem nieuczciwości innego uczestnika obrotu gospodarczego, jak również zapewniają przejrzystość rynku. Obejmuje to każde działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli naruszy ono interes przedsiębiorstwa lub klienta albo mu zagraża. Czynem nieuczciwej konkurencji jest także takie zachowanie, które chociaż nie pozostaje w sprzeczności z określoną normą praw-

¹⁴ W szczególności jeżeli należący do tej samej grupy kapitałowej w rozumieniu ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 275) złożyli odrębne oferty, oferty częściowe lub wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, chyba że wykażą, że przygotowali te oferty lub wnioski niezależnie od siebie. Zob. też *Zamówienia publiczne. Orzecznictwo sądów okręgowych w latach 2010–2015 z komentarzem*, red. H. Łopianowska, A. Packo, Warszawa 2016, s. 15 n.

¹⁵ W świetle klauzuli generalnej zawartej w art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym. Przepis ten implementując do polskiego systemu prawnego postanowienia wynikające z art. 101 ust. 1. TFUE, rozszerzając ten katalog w stosunku do prawa unijnego o tak zwany bojkot i znowę przetargową. Szerzej zob. M. Królikowska-Olcza, *Zasada uczciwej konkurencji...*, s. 15.

¹⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 305).

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1913.

ną, narusza jednak normy pozaprawne, mogące wynikać z istniejących zwyczajów, nakazów moralnych, etycznych bądź innych reguł ukształtowanych w danej grupie przedsiębiorców¹⁸. Chodzi o pewne powszechnie akceptowane w kręgach przedsiębiorców reguły uczciwego postępowania, których przestrzeganie zapewnia uczciwość w konkurencji. Konkurencja między przedsiębiorcami powinna być również przejrzysta. Wyrazem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania jest transparentność postępowania i pełen dostęp do informacji o istotnych okolicznościach tego postępowania.

Zasada jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego

Zgodnie z treścią art. 18 ust. 1 p.z.p. postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne. Zasada ta polega na jawności postępowania zarówno dla jego uczestników, jak i osób trzecich. Ma ona znaczenie w realizacji innych zasad, zwłaszcza zapewnienia uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości wydatkowania środków publicznych, ale również dla funkcji kontrolnej realizowanej przez zainteresowanych wykonawców. Zasada jawności wyraża się zarówno w dostępie do informacji o zamówieniach (na przykład ogłoszenia o zamówieniach, jawność postępowania odwoławczego), jak i w jawności dokumentacji zgromadzonej w postępowaniu.

Rzeczywista jawność i przejrzystość działania zamawiających i wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia są sposobami ograniczenia zjawisk patologicznych w sferze zamówień publicznych. Na gruncie prawa zamówień publicznych oznacza to obowiązek udostępnienia przez zamawiającego informacji związanych z postępowaniem. Gwarantuje to transparentność tego postępowania zarówno w odniesieniu do czynności zamawiającego, jak i wykonawcy, gdyż każdy wykonawca, decydując się na udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, godzi się jednocześnie na to, że dokumenty przez niego składane i informacje o nim przekazywane zamawiającemu (poza określonymi ustawowo wyjątkami) będą w określonym czasie podlegały ujawnieniu przez zamawiającego na wniosek osób zainteresowanych. Niektóre dane będą natomiast podle-

¹⁸ Katalog czynów nieuczciwej konkurencji, w rozumieniu cytowanej ustawy, jest katalogiem otwartym. Szerzej zob. B. Gadek, *Generalna klauzula odpowiedzialności za czyn nieuczciwej konkurencji (art. 3 u.z.n.k.)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2003, s. 85, s. 143 n.; M. Późniak-Niedzielska, S. Sołtyśński, [w:] *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, red. J. Szwaja, Warszawa 2006, s. 516–517; M. Namysłowska, *Czarna lista nieuczciwych praktyk handlowych a granice prawa zwalczania nieuczciwej konkurencji. Analiza porównawcza*, Warszawa 2014, s. 190 n.; U. Promińska, *Ochrona przed nieuczciwą konkurencją*, [w:] *Prawo cywilne i handlowe w zarysie*, red. W. Katner, Warszawa 2017, s. 537 n.

gały wręcz upublicznieniu na stronie internetowej prowadzonego postępowania, są to między innymi informacje o otwarciu ofert czy informacje zamieszczone w oficjalnych publikatorach. Artykuł 267 p.z.p. zobowiązuje bowiem zamawiającego do zamieszczania ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych, który jest oficjalnym publikatorem na szczeblu krajowym, udostępnianym na stronach portalu internetowego Urzędu Zamówień Publicznych. Ogłoszenie stwarza stan powszechnego poinformowania, stanowiąc wyraz przejrzystości działania zamawiającego. O wadze tych obowiązków świadczy sankcja nieważności przewidziana w przypadku ich naruszenia. Nie sposób nie podnieść, że umowa podlega unieważnieniu, jeżeli zamawiający nie umieścił ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych albo nie przekazał ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji UE.

Jawność gwarantuje uczestnikom postępowania o zamówienie publiczne dostęp do informacji o planowanych i wszczynanych postępowaniach, jawne otwarcie ofert, jawność dokumentów związanych z postępowaniem, jawność w zakresie toczących się postępowań odwoławczych i skargowych. W trakcie prowadzonego postępowania zasada jawności wyraża się przede wszystkim w prawie dostępu do protokołu postępowania oraz do tych załączników do protokołu, które na danym etapie postępowania mogą być udostępnione¹⁹.

Wyjątkiem od zasady jawności są ustawowo określone przypadki pozwalające na ograniczenie dostępu do informacji związanych z postępowaniem, jeżeli jest to uzasadnione ochroną prywatności lub interesem publicznym. W art. 18 ust. 3 p.z.p. został wyrażony zakaz ujawniania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jeżeli wykonawca nie później niż w terminie składania ofert lub wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu zastrzegł, że nie mogą być one udostępnione, oraz wykazał, że zastrzeżone informacje są tajemnicą przedsiębiorstwa.

Efektywność ekonomiczna zamówień publicznych

Efektywność odnosi się do obowiązku udzielania zamówienia w sposób zapewniający zarówno najlepszą jakość przedmiotu zamówienia w stosunku do środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, jak i najlepszy stosunek nakładów do efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych (art. 17 ust. 1 p.z.p.). Tym samym efektywność ma służyć przede wszystkim

¹⁹ Protokół jest jawny, a zamawiający ma obowiązek udostępnienia protokołu na wniosek (art. 74 ust. 1 p.z.p.). Zob. *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. H. Nowak, M. Winiarz, Warszawa 2021, s. 164–167; *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. M. Jaworska, Warszawa 2021, s. 94–99; P. Granecki, I. Granecka, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 104–135.

kim wdrożeniu podejścia strategicznego przy udzielaniu zamówień, wzmacniając rolę planowania w tym procesie.

Mimo że przepis art. 17 ust. 1 p.z.p. nie zawiera pojęcia efektywności, a jedynie odnosi się do uzyskania „najlepszych efektów zamówienia” oraz najlepszej jakości zamówienia w stosunku do środków finansowych, jego treść pozwala na przyjęcie efektywności jako zasady przy udzielaniu zamówień publicznych²⁰. Zasada efektywności ma zastosowanie zarówno do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości równej lub przekraczającej progi unijne, jak i do postępowań o wartości mniejszej niż progi unijne.

Efektywność ekonomiczna nabywanych dostaw, usług lub robót budowlanych wyraża się w relacji między wartością (jakością) nabywanych dostaw, usług lub robót budowlanych a ich ceną lub powiązаныmi z nimi kosztami. Dążenie do maksymalizowania efektywności udzielanych zamówień może być postrzegane jako proces optymalizacji zakupów publicznych, który dotyczy nie tylko elementu zapłaty za zamówienie, ale obejmuje cały okres, w jakim zamawiający będzie korzystał z uzyskanego zamówienia. W tym świetle zamówienia publiczne nie mogą być jedynie traktowane jako instrument prawny, lecz trzeba je postrzegać także jako instrument ekonomiczny. Wojciech Hartung słusznie uznaje, że „już nie tylko element konkurencji, ale również efektywność i racjonalność realizacji zadań publicznych stanowić powinna podstawę interpretacji przepisów dyrektywy 2014/24/UE oraz dyrektywy 2014/25/UE”²¹. Autor ten podnosi też, że w przypadku poprzednio obowiązującej dyrektywy 2004/18/WE²² jej regulacje należało interpretować przez pryzmat otwarcia rynku, natomiast postanowienia dyrektywy 2014/24/UE wymagają zachowania równowagi między konkurencją a innymi wartościami.

Podzielał przy tym pogląd Pawła Nowickiego, że regulacje dyrektyw 2014/24/UE oraz 2014/25/UE wymagają zachowania równowagi między różnymi wartościami a efektywnością wykorzystywania środków bez celowego zawężania konkurencji, co jest konsekwencją wprowadzania zakazu sztucznego zawężania konkurencji do art. 18 ust. 1 dyrektywy 2014/24/UE²³. Efektywność ekonomiczną konkretnego zamówienia wyraża zasada *Best Value for Money*, zgodnie z którą zamówienie publiczne powinno być udzielane w sposób gwarantujący osiągnięcie jak najlepszych efektów związanych z realizacją danego zamówienia

²⁰ *Prawo zamówień publicznych. Komentarz...*, red. H. Nowak, M. Winiarz, s. 159.

²¹ W. Hartung, [w:] W. Hartung *et al.*, *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 14.

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/18/WE z dnia 31 marca 2004 roku w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.Urz. z 30.04.2004, L 134).

²³ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych. Pomiędzy efektywnością ekonomiczną a instrumentalizacją*, Toruń 2019, s. 147–148.

w stosunku do jego ceny lub kosztu²⁴. Należy podnieść, że interpretacja przepisów dyrektyw zamówieniowych musi być zgodna z podstawowymi celami unijnej regulacji zamówień publicznych, zwłaszcza w zakresie swobody przepływu towarów, swobody świadczenia usług i przedsiębiorczości, a także zasad z nich wynikających, takich jak zasady: równego traktowania, uczciwej konkurencji, proporcjonalności i jawności.

Dyrektywy zamówieniowe z 2014 roku, jak również ustawa Prawo zamówień publicznych włączyły zamówienia publiczne w realizację różnych polityk unijnych dotyczących spełnienia celów związanych z ochroną środowiska naturalnego oraz promowania innowacji i zamówień społecznych. W świetle nowych rozwiązań prawnych efektywność ekonomiczna zamówień publicznych powinna być instrumentem stymulującym wzrost gospodarczy.

Zakończenie

Przestrzeganie zasad prawa zamówień publicznych ma fundamentalne znaczenie dla zapewnienia racjonalnego i efektywnego wydatkowania środków publicznych. Po reformie unijnego prawa zamówień publicznych z 2014 roku zamówienia publiczne stały się instrumentem realizującym zasadę zrównoważonego rozwoju, przyjmując rozwiązania prawne pozwalające na promowanie i egzekwowanie wartości związanych z ochroną środowiska naturalnego, aspektami społecznymi oraz wspieraniem innowacji.

W ustawie z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych wśród najważniejszych zmian, obok zasady efektywności, wymieniono zasadę uczciwej konkurencji i zasadę równości. Ich wyrazem jest transparentność postępowania i pełen dostęp do informacji o istotnych okolicznościach tego postępowania. Jawność i przejrzystość działania zamawiających i wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia są sposobami ograniczania zjawisk patologicznych w sferze zamówień publicznych. Procedury określone przepisami w zakresie udzielania zamówień publicznych mają służyć praktycznemu zastosowaniu zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji, niedyskryminacji, przejrzystości, proporcjonalności oraz jawności. Efektywność ekonomiczna ma natomiast na celu wdrażanie podejścia strategicznego przy udzielaniu zamówień publicznych, wzmacniając rolę planowania w tym procesie.

²⁴ Ustawodawca nie zdecydował się na legalne zdefiniowanie *Best Value for Money* jako zasady zamówień publicznych. Pojęcie *Best Value for Money* w prawie zamówień publicznych może obejmować najlepszą relację jakości do ceny, którą szacuje się na podstawie kryteriów jakościowych, środowiskowych lub społecznych związanych z przedmiotem zamówienia. Szerzej zob. *ibidem*, s. 284 n.

Bibliografia

- Bukowski Z., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako kryterium koniecznych działań dla zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005.
- Gadek B., *Generalna klauzula odpowiedzialności za czyn nieuczciwej konkurencji (art. 3 u.z.n.k.)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2003, nr 85.
- Graniecki P., Graniecka I., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Hartung W., Bağlaj M., Michalczyk T., Wojciechowski M., Krysa J., Kuźma K., *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Jurkowska-Gomułka A., *Publiczne i prywatne egzekwowanie praktyk ograniczających konkurencję*, Warszawa 2013.
- Kohutek K., Sieradzka M., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, Warszawa 2008.
- Korzeniowski P., *Zasada zrównoważonego rozwoju jako podstawa wykładni sądowej*, [w:] *Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu — wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, red. S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak, Warszawa 2017.
- Królikowska-Olczak M., *Zasada uczciwej konkurencji na tle nowej regulacji zamówień publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2021, nr 2.
- Królikowska-Olczak M., *Zwalczanie praktyk ograniczających konkurencję*, [w:] *Meandry prawa karnego i kryminalistyki*, red. J. Kasprzak, W. Cieślak, I. Nowicka, Szczytno 2015.
- Latoszek E., *Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 i jej wpływ na wybrane polityki Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2017, nr 3.
- Namysłowska M., *Czarna lista nieuczciwych praktyk handlowych a granice prawa zwalczania nieuczciwej konkurencji. Analiza porównawcza*, Warszawa 2014.
- Nowicki P., *Aksjologia prawa zamówień publicznych. Pomędzy efektywnością ekonomiczną a instrumentalizacją*, Toruń 2019.
- Późniak-Niedzielska M., Sołtysiński S., [w:] *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, red. J. Szwaja, Warszawa 2006.
- Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. M. Jaworska, Warszawa 2021.
- Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. H. Nowak, M. Winiarz, Warszawa 2021.
- Promińska U., *Ochrona przed nieuczciwą konkurencją*, [w:] *Prawo cywilne i handlowe w zarysie*, red. W. Katner, Warszawa 2017.
- Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, red. C. Banasiński, E. Piontek, Warszawa 2009.
- Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, Warszawa 2009.
- Wish R., Balley D., *Competition Law*, Oxford 2012.
- Zamówienia publiczne. Orzecznictwo sądów okręgowych w latach 2010–2015 z komentarzem*, red. H. Łopianowska, A. Packo, Warszawa 2016.

The Impact of the Principles of Public Procurement Law on the Economic Effectiveness of Public Procurement

Summary

The article presents the principles of Public Procurement Law that are of fundamental importance to ensure rational and effective spending of public funds. After the reform of the public procurement law in the European Union in 2014, public procurement has become an instrument implementing the principle of sustainable development. In the Act of 11 September 2019 — Public Procurement Law, the most important changes include, in addition to the principle of effectiveness, the principle of fair competition and the principle of equality. The procedures set out in the provisions on the award of public procurement are to serve the practical application of the principles of: fair competition, equal treatment of contractors, transparency, proportionality and principle of open proceedings.

Keywords: public procurement law, the principle of sustainable development, the principle of fair competition, the principle of openness, economic efficiency.