

Danuta Łapacz
Uniwersytet Gdański

Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej – analiza porównawcza procedur w wybranych państwach członkowskich

Jednym z istotnych problemów wspólnego rynku zamówień publicznych Unii Europejskiej jest tzw. transgraniczność zamówień. Skłania to Parlament Europejski do tworzenia nowych dyrektyw z zakresu zamówień publicznych, które usprawniają postępowania, służą zrównoważonemu rozwojowi oraz innowacyjności, jak również zwiększają zaangażowanie małych i średnich przedsiębiorstw. W artykule przedstawiono najważniejsze aspekty europejskiej dyskusji o efektywnym wydatkowaniu środków publicznych oraz omówiono postępowania stosowane w ramach zamówień w wybranych państwach Unii Europejskiej. Analiza źródeł prawa, wielkości i struktury rynku, jak również poszczególnych procedur wskazuje na konieczność modernizacji systemu zamówień publicznych oraz wprowadzenia dyrektyw ujednocających prawa zamówień publicznych na terenie Unii Europejskiej, czyli tworzenia skutecznego, wspólnego rynku z gwarancją równego traktowania. W artykule zastosowano metodę dokumentacyjną z wykorzystaniem literatury krajowej oraz zagranicznej.

Public procurement in the European Union: A comparative analysis of procedures in selected member states

One of the essential dilemmas of the public procurement in the common market of the European Union is the problem of the so-called cross-border procurement, which urges the European Parliament to issue new public procurement directives that improve the proceedings, serve sustainable development and innovation, as well as aim to increase the involvement of small and medium-sized enterprises. The outline of the important aspects of the European discussion about effective expenditure of public funds presented by the author inspires the objective of this article, which is to illustrate the procedures used in contracts in selected Member States of the European Union. An analysis of the sources of law, the size and structure of the market, as well as individual procedures formulated the following conclusion of the above topic. The needed modernisation and compulsory implementation of the directives in the direction of the unification of the public procurement law in the European Union is needed to create an effective single market which guarantees equal treatment. Analysing literature, national and foreign, the intended purpose of the article is reached, using the method of the document.

Keywords: public procurement market, cross-border, European Union, directive, public procurement

Klasyfikacja JEL: K00, K22, K23, K29

Wprowadzenie

Zamówienia publiczne stanowią obecnie istotny aspekt systemu prawa i gospodarki Unii Europejskiej. Mają one istotny wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, na obszarze którego znoszenie granic między państwami członkowskimi ma gwarantować fundamentalną swobodę przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Zapewniają one wolność przemieszczania, świadczenia i korzystania z pracy oraz usług, przedsiębiorczości i inwestowania na całym obszarze UE [Cieśliński, 2009; Czaplński, 2002]. Jednym z najważniejszych celów prawodawstwa unijnego dotyczącego zamówień publicznych jest zapewnienie wykonawcom możliwości skutecznego konkutowania o zamówienia publiczne w innych państwach członkowskich [KE, 2011].

Głównym celem niniejszego opracowania jest omówienie systemu zamówień publicznych w Unii Europejskiej z podkreśleniem problematyki mało efektywnej transgraniczności. W pierwszym rozdziale zinterpretowano aktualne źródła prawa systemu zamówień publicznych. Rozdział drugi opisuje unijny rynek zamówień, natomiast w kolejnym autorka przedstawia analizę porównawczą procedur zamówień publicznych Czech, Niemiec, Węgier i Słowacji. Artykuł został przygotowany na podstawie informacji zawartych w oficjalnych dokumentach i publikacjach urzędowych, będących w dyspozycji m.in. Urzędu Zamówień Publicznych.

1. Interpretacja źródeł prawa zamówień publicznych w Unii Europejskiej

Katalog źródeł prawa zamówień publicznych w Unii Europejskiej możemy analizować na dwa sposoby: z perspektywy supranacjonalnej oraz z perspektywy krajowej [Nowicki, Nowicki, 2011]. Jeśli weźmiemy pod uwagę perspektywę ponadnarodową, to jako źródła prawa zamówień publicznych musimy wskazać Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz grupę tzw. dyrektyw zamówieniowych¹. Jeśli natomiast spojrzymy na prawo zamówień publicznych z perspektywy poszczególnych państw członkowskich, to do źródeł prawa zamówień publicznych musimy również zaliczyć ustawodawstwo krajowe w tym zakresie. UE zdecydowała się na użycie dyrektyw, których celem jest zharmonizowanie krajowych procedur przyznawania zamówień poprzez wprowadzenie pewnego minimum wspólnych przepisów proceduralnych, a nie ujednoczenie wszystkich przepisów prawa krajowego w tym zakresie [Trepte, 2006]. Dyrektywy muszą

¹ Dyrektywa Klasyczna (2004/18/WE), Dyrektywa Sektorowa (2004/17/WE), Dyrektywy Odwoławcze (2007/66/WE, 89/665/EWG, 92/13/EWG), Dyrektywa Obronna (2009/81/WE). Szerzej w: [UZPb, 2015; Nowicki, Nowicki, 2011; Trepte, 2006].

objąć swoim zasięgiem często bardzo odmienne porządki prawne wszystkich państw członkowskich. Nowe dyrektywy w zakresie zamówień publicznych², opublikowane przez Parlament Europejski 18 marca 2014 r., uchylają dyrektywę 2004/18/WE oraz dyrektywę 2004/17/WE. Termin wdrożenia dyrektyw do porządków prawnych państw UE upływa 18 kwietnia 2016 r. [UZPb, 2015].

Niestety, praktyka wskazuje, że sposób i zakres wprowadzenia dyrektyw w poszczególnych państwach członkowskich potrafi znacznie się różnić, co utrudnia transgraniczne procedury przetargowe. Wdrożenie nowych unijnych dyrektyw pozwoli jednak uprościć procedury udzielania zamówień oraz umożliwi efektywniejsze korzystanie z kapitału publicznego. Przykładem istotnej zmiany będzie odformalizowanie przetargów, na etapie walki o kontrakt wykonawcy nie będą bowiem musieli potwierdzać spełniania warunków udziału w postępowaniu, złożą jedynie oświadczenie – tzw. jednolity europejski dokument zamówienia. Zmian będzie jednak o wiele więcej, nastąpi m.in. pełna elektronizacja zamówień, zwiększy się elastyczność procedur, skrócą się terminy na składanie ofert czy nacisk na dokonywanie wyborów ofert najkorzystniejszych ekonomicznie, czyli uwzględniających końcowy koszt użytkownika produktu [DGP, 2014].

Nowe regulacje wpisują się w cele strategii Europa 2020 na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, do których należą rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach, a także wspieranie gospodarki niskoemisyjnej, konkurencyjnej i charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia. Zamówienia publiczne postrzega się w kontekście strategii jako jeden z instrumentów rynkowych, które mogą przyczynić się do osiągnięcia wspomnianych celów, m.in. poprzez poprawę otoczenia biznesu i warunków wprowadzania innowacji w przedsiębiorstwach, sprzyjanie szerszemu wykorzystaniu ekologicznych zamówień publicznych, a także wspieranie otwartości rynków i wydajnego wydatkowania środków publicznych [Olejarsz, 2014].

2. Wielkość i struktura rynku zamówień publicznych w Unii Europejskiej

Analizując rynek zamówień publicznych w Unii Europejskiej, należy uwzględnić fakt, że rynek ten scala nie tylko państwa członkowskie. Zgodnie z zawartymi umowami i porozumieniami obejmuje on również indywidualne państwa (w tym

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji.

ubiegające się o członkostwo w UE) oraz państwa należące do międzynarodowych organizacji gospodarczych³. Pozostając jednak w obszarze Unii Europejskiej, wszystkim potencjalnym uczestnikom rynku zamówień publicznych należy uzmysłowić fakt obejmowania wspólnym rynkiem około 500 mln konsumentów [Nowicki, Nowicki, 2011]. Aktualnie wartość rynku zamówień publicznych w Unii Europejskiej kształtuje się na poziomie 2100 mld EUR [SIGMA, 2013], co stanowi 19% PKB UE [KE, 2014]. Taki poziom utrzymuje się już od kilku lat, natomiast dominujący rodzaj zrealizowanych zamówień w roku 2014 to dostawy.

Modernizując system zamówień publicznych w UE, należy pamiętać o dużej liczbie podmiotów zamawiających oraz o ich zróżnicowanej wielkości i formule prawnej. Liczbę zamawiających w UE szacuje się na ponad 250 tys., z czego jedynie około 35 tys. publikuje ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym. Dysproporcje pomiędzy liczbą zamawiających i publikujących ogłoszenia zgodnie z wymogami dyrektyw wynikają z przyjętych rozwiązań ustrojowych i organizacyjnych związanych z centralizacją czy też decentralizacją zamówień publicznych. Rozwiązania w poszczególnych państwach bardzo się różnią, np. w Bułgarii ponad 50% zamówień publicznych udzielają zamawiający centralni (podobnie jak w Norwegii i na Cyprze), Finlandia z kolei stanowi przykład państwa o najdalej idącej decentralizacji zamówień – ponad 50% zamówień realizują tu jednostki samorządu terytorialnego (podobny wskaźnik ma Islandia). W Estonii i Słowenii dominującymi zamawiającymi są inne podmioty niż jednostki centralne, samorządowe i użyteczności publicznej [Nowicki, Nowicki, 2011]. Od początku 2015 r. w bazie TED opublikowano ogółem 11 273⁴ ogłoszeń o przetargach. Z tego 8328 (73,88%) przetargów ogłosiły „stare” kraje członkowskie UE, a 2945 (26,12%) kraje „nowe”. Polscy zamawiający opublikowali 1343 (w 2014 r. – 1363) ogłoszeń o przetargu i konkursie (około 12% przetargów ogłoszonych przez wszystkie kraje UE). Zamówienia z Polski stanowiły około 46% przetargów ogłoszonych przez „nowe” kraje członkowskie [UZPc, 2015].

3. Przykłady ram prawnych i procedur przetargowych

3.1. Czechy

Rzeczony system zamówień publicznych w Czechach rozpoczął się na dużą skalę wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej w 2004 r. Obecnie prawo zamó-

³ Na przykład: Światowa Organizacja Handlu (World Trade Organization – WTO): umowa GPA (Government Procurement Agreement), czyli tzw. Porozumienie w sprawie Zakupów Rządowych; Komisja Narodów Zjednoczonych ds. Międzynarodowego Prawa Handlowego (United Nation Commission on International Trade Law – UNCITRAL); Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD).

⁴ Dane na podstawie ogłoszeń publikowanych w Dzienniku Urzędowym UE.

wień publicznych w Czechach tworzą przede wszystkim dwa akty prawne: ustawa nr 137/2006⁵ o zamówieniach publicznych i ustawa z 14 marca 2006 r. nr 139/2006 o zamówieniach koncesyjnych i procedurze koncesyjnej. Materię zamówień publicznych precyzuje też kilka aktów wykonawczych w randze rozporządzenia. Mimo ograniczonej liczby aktów prawnych regulujących zamówienia publiczne, specjaliści z Czech oceniają czeski system jako skomplikowany i zbyt kazuistyczny w niektórych kwestiach, co sprawia, że jest on mało klarowny dla wykonawców z innych państw członkowskich⁶ [Nowicki, Nowicki, 2011]. Ustawa nr 137/2006 w przepisie art. 2 wyróżnia trzy rodzaje zamawiających: publicznych, dotowanych oraz sektorowych. Podstawowe zasady, którymi muszą się kierować zamawiający działający pod reżimem ustawy, to: transparentność, równe traktowanie i niedyskryminacja. Tryby udzielania zamówień są następujące: procedura otwarta, procedura ograniczona, negocjacje z ogłoszeniem, negocjacje bez ogłoszenia, dialog konkurencyjny, uproszczona procedura podprogowa. Główne etapy przetargu to: ogłoszenie o przetargu, składanie ofert, otwarcie ofert, wycena ofert i ogłoszenie wyników [ARPwP, 2015].

Ustawa bardzo szczegółowo reguluje, jakie warunki musi spełniać wykonawca, aby uczestniczyć w procedurze zamówieniowej, wymieniając takie kryteria kwalifikacji, jak: ogólne, zawodowe, ekonomiczne i finansowe oraz techniczne (art. 50 ust. 1). Dokumentami poświadczającymi spełnianie podstawowych kryteriów kwalifikacji są wyciągi z rejestrów karnych, oświadczenia odpowiednich organów podatkowych, oświadczenia organów kompetentnych w zakresie ubezpieczeń społecznych, a także oświadczenia samego wykonawcy. Przepis art. 54 reguluje tzw. kryteria kwalifikacji zawodowej. Przy zamówieniach na dostawy lub usługi zamawiający może również zażądać kontroli możliwości produkcyjnych oraz, jeśli to konieczne, możliwości badawczych i środków kontroli jakości wykonawcy, przeprowadzonej przez zamawiającego lub w jego imieniu, pod warunkiem, że produkty lub usługi mają charakter złożony lub mają szczególne przeznaczenie. Zgodnie z przepisem art. 78 zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie lub ofertę z najniższą ceną [Nowicki, Nowicki, 2011].

Do ważniejszych zmian ustawy o przetargach publicznych z roku 2011 należą: obniżenie limitu z 2 do 1 oraz z 6 do 3 mln CZK (przy pracach budowlanych) dla zamówień, które obligatoryjnie podlegają ustawie o zamówieniach publicznych; publikowanie umów oraz cen faktycznie zapłaconych za realizację zamówienia; obowiązek ujawniania poddostawców, którzy partycypują w cenie

⁵ Jednolity tekst ustaw nr 137/2006 i nr 139/2006 o zamówieniach publicznych dostępny jest na Portalu Administracji Publicznej Republiki Czeskiej, <http://www.portal-vz.cz/en/jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Elektronicke-zadavani-verejnych-zakazek/National-Documents> [dostęp: 04.03.2015].

⁶ Takie stanowisko wyraził czeski wiceminister rozwoju regionalnego Jan Sixta w trakcie debaty panelowej *Improving the functioning of EU public procurement law* na zorganizowanym przez Komisję Europejską Single Market Forum 3 października 2011 r. w Krakowie.

zamówienia powyżej 10% (przy większych zamówieniach powyżej 5%); wprowadzenie elektronicznego systemu zamówień publicznych oraz wsparcie przetargów elektronicznych; wytypowanie przynajmniej pięciu kandydatów przy większych zamówieniach budowlanych [WPHI, 2011]. 24 lutego 2015 r. prezydent Republiki Czeskiej podpisał tzw. techniczne poprawki do ustawy nr 137/2006 Coll.

3.2. Niemcy

System zamówień publicznych w Niemczech jest złożony, co wynika z federalnego charakteru państwa niemieckiego. Zgodnie z przepisem art. 74 ust. 1 pkt 11 niemieckiej Ustawy Zasadniczej prawo zamówień publicznych należy do tzw. ustawodawstwa konkurencyjnego, w ramach którego kompetencje dzielone są między władze federalne a kraje związkowe. Sprawy zamówień publicznych regulują więc zarówno akty prawne o charakterze federalnym (krajowym), akty prawne właściwe dla poszczególnych landów oraz przepisy prawa Unii Europejskiej. Można jednak przyjąć ogólną zasadę, iż stosowanie odpowiednich przepisów zależy od wartości przedmiotu zamówienia, a konkretnie od tego, czy wartość ta przekracza progi unijne [Nowicki, Nowicki, 2011]. Postępowanie przy przetargach i ubieganiu się o zlecenia publiczne regulują w Niemczech⁷: ustawa o przeciwdziałaniu ograniczeniom w konkurencji (GWB); znormalizowane zasady udzielania zleceń i zawierania umów w budownictwie (VOB); znormalizowane zasady zlecenia świadczeń dostaw i usług (VOL); rozporządzenie o udzielaniu zleceń publicznych (VgV); znormalizowane zasady zlecenia i wykonywania świadczeń przez przedstawicieli wolnych zawodów (VOF); rozporządzenie w sprawie zamówień sektorowych (SektVO) [WPHI, 2012a].

Wykonawcy starający się o uzyskanie zamówienia muszą spełniać różne warunki. Przykładowo przepis art. 97 ust. 4 GWB wskazuje, że zamówienie mogą uzyskać jedynie doświadczeni, wydajni, przestrzegający prawa i wiarygodni wykonawcy. Przepis nie formułuje jednak zamkniętego katalogu warunków, wskazując, że wykonawcy mogą również być zobowiązani do spełniania innych wymagań, dotyczących aspektów społecznych, środowiskowych czy też innowacyjnych, jeśli bezpośrednio wiążą się one z przedmiotem zamówienia i zostały wskazane w jego opisie. Zamawiający nie mają jednak w tej kwestii zupełnej dowolności, ponieważ możliwość stosowania ww. warunków musi wynikać z przepisów prawa federalnego bądź prawa poszczególnych landów. Przepisy GWB wskazują na cztery tryby udzielania zamówień publicznych, tj. przetarg nieograniczony, przetarg ograniczony, tryb negocjacyjny i dialog konkurencyjny [Bunk, 2007, s. 5]. Kryteria kwalifikacji podmiotowej wykonawców zostały opisa-

⁷ W Niemczech zamówienia publiczne regulowane są szeregiem aktów prawnych, zob. <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Wettbewerbspolitik/oeffentliche-auftraege.html> [dostęp: 04.03.2015].

ne w poszczególnych rozporządzeniach zamówieniowych (np. VOF – art. 4 i 5). Zasadniczo są one zharmonizowane z odpowiednimi przepisami dyrektywy 2004/18/WE (art. 45–48).

Podstawową zasadą przy udzielaniu zamówienia jest wybór oferty najbardziej korzystnej ekonomicznie. Nie musi być to jednak oferta z najniższą ceną. W Niemczech bardzo często stosowane są wielokryteriowe oceny ofert, odnoszące się np. zarówno do ceny, jak i jakości oraz innych kryteriów, w zależności od przedmiotu zamówienia. Warto również zauważyć, iż w przypadku przetargów o wartości poniżej progów unijnych stosowanie wielokryteriowych ocen ofert jest jeszcze bardziej rozpowszechnione [Nowicki, Nowicki, 2011]. Zgodnie z niemiecką tradycją cena nie może być jedynym kryterium udzielenia zamówienia publicznego.

Jako przykładowe kryteria udzielenia zamówienia, poza ceną, podaje się: termin wykonania, koszty eksploatacji, estetykę i jakość techniczną [NP, 2015]. Porównując polski i niemiecki system prawny, po pierwsze wskazać można na złożoność i stopień komplikacji przepisów niemieckich. Zamówienia publiczne w Niemczech to: dwa systemy prawa – jeden dla zamówień poniżej progów, drugi dla zamówień o większej wartości; trzy osoby regulujące – dla zamówień na roboty budowlane, na usługi i dostawy oraz na usługi świadczone w ramach wykonywanych wolnych zawodów; trzy poziomy regulacji – ustawa, rozporządzenie i ujednolicone warunki zlecenia świadczeń (tzw. system kaskadowy). Z drugiej jednak strony szczegółowość przepisów niemieckich ma istotne zalety. Wiele ważnych zagadnień, o których polska ustawa o zamówieniach publicznych milczy, a które w związku z tym trzeba samodzielnie zinterpretować lub pozostawić to zadanie orzecznictwu, zostało w tych przepisach uregulowanych często do najdrobniejszego szczegółu [Lemke, 2001].

3.3. Węgry

Podstawą węgierskiego systemu zamówień publicznych jest Ustawa CVIII z 2011 r. o zamówieniach publicznych⁸ [UZPa, 2015], regulująca kwestie zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane oraz koncesji na roboty budowlane i na usługi. Zasadniczo węgierskie prawo zamówień publicznych stanowi odzwierciedlenie regulacji unijnych. Ustawa obejmuje swoim zasięgiem zarówno zamówienia o wartości przekraczającej unijne kwoty progowe (część II ustawy), jak i zamówienia o wartości poniżej tych kwot (część III ustawy). Zamówienia, których wartość jest niższa niż progi krajowe, są wyłączone z zakresu obowiązywania ustawy [Nowicki, Nowicki, 2011]. Ustawa powołała również organ pod-

⁸ Ustawa CVIII z 2011 r. o zamówieniach publicznych oraz powiązane dekrety dostępne są w wersji angielskiej, zob. <http://kozbeszerzes.hu/nyelvi-verziok/hungarian-act-on-public-procurement> [dostęp: 04.03.2015].

legły bezpośrednio Parlamentowi – Radę Zamówień Publicznych. Jest to organ kolegialny, składający się 18 lub 19 członków wybranych spośród przedstawicieli zarówno zamawiających, jak i realizujących zamówienia publiczne. Rada współtworzy politykę zamówień publicznych, kontroluje system zamówień, stanowi organ odwoławczy i edukacyjny.

Jako członek UE Węgry muszą w pełni przyjąć europejskie prawodawstwo w tym zakresie. Realia są jednak inne. Węgierska ustawa tylko w 2009 r. była pięciokrotnie zmieniana. Niezmiernie rozbudowane są także przepisy wykonawcze do ustawy – funkcjonują 23 rozporządzenia wykonawcze, które także 4–5 razy do roku bywają zmieniane [WPHI, 2012b]. Ustawa przewiduje następujące tryby udzielania zamówień (art. 41): procedurę otwartą; procedurę ograniczoną, która na Węgrzech nazywana jest procedurą na zaproszenie; procedurę negocjacyjną, z publikacją lub bez; dialog konkurencyjny. Ustawa uwzględnia również dynamiczny system zakupów, zawieranie umów ramowych, aukcję elektroniczną oraz konkurs. W przypadku procedury ograniczonej oraz procedury negocjacyjnej z uprzednią publikacją ogłoszenia o zamówieniu zamawiający może skorzystać z tzw. procedury przyspieszonej (art. 136), jeśli nie jest w stanie dotrzymać terminów przewidzianych dla ww. procedur.

Kryteria udzielenia zamówienia reguluje przepis art. 57, zgodnie z którym zamawiający wybiera ofertę na podstawie najniższej ceny lub ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie (ust. 2). Zamawiający ma obowiązek określić w ogłoszeniu o zamówieniu, które kryterium oceny ofert zastosuje (ust. 1). Warto podkreślić, iż ustawa wyraźnie zakazuje oceniania w ramach kryteriów oceny najkorzystniejszej ekonomicznie oferty sytuacji ekonomicznej i finansowej oraz kwalifikacji technicznych i zawodowych wykonawcy [Nowicki, Nowicki, 2011].

3.4. Słowacja

Słowackie prawo zamówień publicznych zostało uregulowane w jednym głównym akcie prawnym: akcie 25/2006 o zamówieniach publicznych i zmianie niektórych ustaw⁹ [UZPa, 2015]. Ustawa określa problematykę udzielania zamówień na dostawy, usługi oraz roboty budowlane, a także kwestie konkursu oraz administracji w zamówieniach publicznych. Zawiera również przepisy dotyczące umów ramowych (art. 64), aukcji elektronicznej (art. 43) i dynamicznego systemu zakupów (art. 47) oraz uwzględnia środki ochrony prawnej. Podstawowe zasady postępowania o udzielenie zamówienia na Słowacji nie różnią się zbytnio od tych przewidywanych przez prawo Unii Europejskiej. Należą do nich: zasada równo-

⁹ Ustawa o zamówieniach publicznych w języku angielskim, zob. <http://www.uvo.gov.sk/en/web/opp/home> [dostęp: 04.03.2015].

go traktowania, zasada niedyskryminacji wykonawców, zasada jawności, a także zasada gospodarności oraz skuteczności (art. 9 ust. 4).

Ustawa określa aż cztery progi kwotowe, odnoszące się do wartości zamówienia, od których zależy zastosowanie konkretnych przepisów. Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 wyróżniamy zamówienia: powyżej limitu, poniżej limitu, podprogowe oraz o niskiej wartości. W przypadku zamówień o niskiej wartości forma pisemna nie jest obowiązkowa, o ile inaczej nie stanowią przepisy prawa. W przypadku postępowań o udzielenie zamówienia powyżej limitu (a także w przypadku zamówień poniżej limitu oraz podprogowych) ustawa przewiduje następujące tryby udzielania zamówień (art. 24): procedurę otwartą, procedurę ograniczoną, procedury negocjacyjne z publikacją lub bez publikacji oraz dialog konkurencyjny. Część czwarta ustawy zawiera przepisy dotyczące konkursu. Przepis art. 26 określa przesłanki wykluczenia wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia. Ustawa dopuszcza dokumenty równoważne, wydane zgodnie z prawem państwa, z którego pochodzi wykonawca.

Kryteria kwalifikacji podmiotowej w ustawie odnoszą się do sytuacji finansowej i ekonomicznej wykonawcy (art. 27) oraz zdolności technicznych lub zawodowych (art. 28). Kryteria oceny ofert opisane zostały w przepisie art. 35 ustawy. Zamawiający może wybrać ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie lub ofertę z najniższą ceną. W przypadku zastosowania kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie ocena oferty może odnosić się do jakości, ceny, wartości technicznej, właściwości estetycznych i funkcjonalnych, aspektów środowiskowych, kosztów użytkowania, rentowności, serwisu posprzedażnego oraz pomocy technicznej, terminu dostarczenia lub czasu dostarczenia lub realizacji [Nowicki, Nowicki, 2011].

Podsumowanie

Przedstawiona analiza porównawcza procedur wydatkowania finansów publicznych obowiązujących w Czechach, Niemczech, na Węgrzech i na Słowacji opisuje fragment rynku zamówień publicznych na terenie Unii Europejskiej. Postępowania przetargowe to procedury zmieniające się, głównie przez unijne normy prawne zawarte w dyrektywach oraz przez indywidualne dostosowywanie się do otoczenia ekonomicznego i polityczno-prawnego.

Liczba zamówień transgranicznych na poziomie międzynarodowym pozostaje ograniczona, nawet na jednolitym rynku, jaki stanowi Unia Europejska, która jest przedmiotem szczególnych przepisów. Tylko niewielka część umów jest przyznawana przedsiębiorcom z innego państwa członkowskiego z bezpośrednich zamówień transgranicznych [OECD, 2012]. Wspólne udzielanie zamówień

publicznych przez instytucje zamawiające z różnych państw członkowskich napotyka obecnie szczególne trudności prawne, wynikające z konfliktów ustawodawstw krajowych. Pomimo że dyrektywa 2004/18/WE w sposób dorozumiany pozwoliła na wspólne transgraniczne publiczne zamówienia, instytucje zamawiające nadal napotykają istotne trudności prawne i praktyczne przy zakupach od centralnych jednostek zakupujących w innych państwach członkowskich lub przy wspólnym udzielaniu zamówień publicznych.

Aby ułatwić współpracę pomiędzy instytucjami zamawiającymi i zwiększyć korzyści płynące z rynku wewnętrznego poprzez stworzenie dostawcom i usługodawcom transgranicznych możliwości biznesowych, należy ustanowić nowe przepisy dotyczące wspólnych zamówień transgranicznych [Dyrektywa...]. Potrzeba nowelizowania procedur przetargowych wyraźnie podkreśla pozytywną rolę dążenia do transgraniczności rynku zamówień publicznych dla wszystkich państw członkowskich. Przedstawione procedury wybranych państw, w których polscy wykonawcy w największym stopniu realizują kontrakty publiczne, wskazują na różnorodność w postępowaniach przetargowych. Powyższa analiza dowodzi potrzeby dalszej modernizacji procedur w kierunku jednolicenia prawa zamówień publicznych w Unii Europejskiej.

Bibliografia

- ARPwP, 2015, Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Pradze, *Informacje o zamówieniach publicznych w Czechach*, http://www.praga.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/wphi/zamowienia_publiczne_czech [dostęp: 03.03.2015].
- Bunk A., 2007, *Udzielanie zamówień publicznych w Republice Federalnej Niemiec*, <http://niemiecki-adwokat.com/downloads/vergabeoeffentloicherauftraegehpfassung.pdf> [dostęp: 22.02.2015].
- Bianchi T., Guidi V., 2010, *The comparative survey on the national public procurement systems across the PPN*, Roma.
- Cieśliński A., 2009, *Wspólnotowe prawo gospodarcze, t. 1: Swobody rynku wewnętrznego*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Czapliński W., 2002, *I filar Unii Europejskiej – integracja gospodarcza*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa.
- Czeska Ustawa nr 137/2006 i nr 139/2006 o zamówieniach publicznych, <http://www.portal-vz.cz/en/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Elektronicke-zadavani-verejnych-zakazek/National-Documents> [dostęp: 04.03.2015].
- Czeski Urząd Ochrony Konkurencji, <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/aktuality-z-verejnych-zakazek.html> [dostęp: 03.03.2015].
- DGP, 2014, *UZP szykuje rewolucję w systemie zamówień publicznych*, Dziennik Gazeta Prawna, 5 września.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE (Dz. Urz. UE L 94/78 z 28.3.2014).
- KE, 2011, Komisja Europejska, *Zielona Księga w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych w kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień*, Bruksela.

- KE, 2014, European Commission, *SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU*, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/smes-access-and-aggregation-of-demand_en.pdf [dostęp: 04.03.2015].
- Lemke M., 2001, *Zamówienia publiczne w Niemczech*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa.
- Niemiecka Ustawa o przeciwdziałaniu ograniczeniom w konkurencji (GWB), <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Wettbewerbspolitik/oeffentliche-auftraege.html> [dostęp: 04.03.2015].
- Nowicki H., Nowicki P., 2011, *Zamówienia publiczne w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- NP, 2015, www.noweprzetargi.pl [dostęp: 22.02.2015].
- OECD, 2012, *Progress Made in Implementing the OECD Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/combined%20files.pdf> [dostęp: 04.03.2015].
- Olejarz M. (red.), 2014, *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej po modernizacji – nowe unijne dyrektywy koordynujące procedury udzielania zamówień publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych.
- SIGMA (a joint initiative of the OECD and the EU to support management processes in public administration), 2013, *Monitoring of Public Procurement*, http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring_Public_Procurement_2013.pdf [dostęp: 04.03.2015].
- Słowacki akt 25/2006 o zamówieniach publicznych, <http://www.uvo.gov.sk/en/web/opp/home> [dostęp: 04.03.2015].
- Trepte P., 2006, *Przewodnik po procedurach zamówień publicznych w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa – Katowice.
- UZPa, Urząd Zamówień Publicznych, *Zamówienia na świecie – linki*, www.uzp.gov.pl [dostęp: 21.02.2015].
- UZPb, Urząd Zamówień Publicznych, *Dyrektywy*, <http://www.uzp.gov.pl> [dostęp: 16.02.2015].
- UZPc, Urząd Zamówień Publicznych, *Informacja o polskim i europejskim rynku zamówień publicznych w roku 2015: stan na 31 stycznia 2015 r.*
- Węgierska Ustawa CVIII z 2011 r. o zamówieniach publicznych, <http://kozbeszerzes.hu/nyelvi-verziok/hungarian-act-on-public-procurement> [dostęp: 04.03.2015].
- WPHI, 2011, Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Pradze, *Republika Czeska przewodnik po rynku*, <http://www.opolsku.cz/UserFiles/ke-stazeni/1330124177.pdf> [dostęp: 02.03.2015].
- WPHI, 2012a, Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów, *Przewodnik eksportera po rynku Republiki Federalnej Niemiec*, https://polska.trade.gov.pl/pl/przewodniki/article/detail,5062,PRZEWODNIK_EKSPORTERA_PO_44_RYNKACH.html [dostęp: 18.02.2015].
- WPHI, 2012b, Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów, *Przewodnik eksportera po rynku Węgier*, https://polska.trade.gov.pl/pl/przewodniki/article/detail,5062,PRZEWODNIK_EKSPORTERA_PO_44_RYNKACH.html [dostęp: 18.02.2015].
- WPHI, 2012c, Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów, *Przewodnik eksportera po rynku Republiki Czeskiej*, https://polska.trade.gov.pl/pl/przewodniki/article/detail,5062,PRZEWODNIK_EKSPORTERA_PO_44_RYNKACH.html [dostęp: 18.02.2015].