

**Anna Wójtowicz-Dawid**

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID 0000-0003-3437-3289

anwojtowicz@ur.edu.pl

## Kontrola efektywności wydatkowania środków przez jednostki sektora finansów publicznych z perspektywy ustawy Prawo zamówień publicznych

**Słowa kluczowe:** zasada efektywności, zamówienia publiczne, kontrola

**Streszczenie.** Ustawodawca w ustawie Prawo zamówień publicznych wprowadza nową zasadę do systemu prawa polskiego, a mianowicie zasadę efektywności. Przedmiotem artykułu nie jest określenie zakresu zasady efektywności, lecz spojrzenie na nią z perspektywy systemu kontroli. Autor, analizując obowiązujące przepisy, wskazuje, że żaden z uprawnionych organów kontrolnych nie posiada formalno-prawnych narzędzi do badania prawidłowości stosowania przez zamawiającego zasady efektywności. Obowiązujący system prawny uprawnia do kontroli celowości, gospodarności czy efektywności wydatkowania środków publicznych, jednakże jest to jedynie kontrola elementów służących do określenia efektywności, niebędąca kontrolą efektywności.

Zdaniem autora konieczne jest wprowadzenie obowiązku po stronie zamawiającego identyfikacji potrzeb zamawiającego, a następnie celów, które chce osiągnąć poprzez realizację zamówienia, ich gradacji i powiązanie ich z analizą skutków finansowych, jakie pociąga za sobą ich osiągnięcie. Tylko istnienie takiego obowiązku i powiązanie go z uprawnieniami kontrolnymi pozwoli na skuteczną analizę prawidłowości działań zamawiającego.

Obecny stan prawny, pomimo wprowadzenia zasady efektywności jako naczelnej zamówień publicznych, nie pozwala na skuteczną kontrolę jej stosowania.

### Controlling the efficiency of spending by units of the public finance sector from the perspective of the Public Procurement Law

**Keywords:** efficiency principle, public procurement, control

**Summary.** The legislator in the Public Procurement Law introduces a new principle to the system of Polish law, namely the principle of effectiveness. The subject of the article is not to define the meaning scope of the principle of effectiveness, but to look at it from the perspective of the control system. The author, analysing the regulations in force, shows that none of the authorised controlling bodies has formal-legal tools to examine the correctness of the ordering party's application of the principle of effectiveness. The legal system in force entitles to control the purposefulness, economy or efficiency of spending of public funds, however, this is only controlling the components serving to determine the efficiency, not being the control of effectiveness.

In the author's opinion, it is necessary to introduce an obligation on the part of the contracting authority to identify the needs and then the objectives it wants to achieve through the execution of the contract, to gradate them and to link them with an analysis of the financial effects their achievement entails. Only the existence of such an obligation and linking it with a control power will allow for an effective analysis of the correctness of the contracting authority's actions.

The current state of the law, despite the introduction of the principle of efficiency as the guiding principle of public procurement, does not allow for effective monitoring of its application.

## Wstęp

Ustawa z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (dalej zwana ustawą Pzp), która obowiązuje od 1 stycznia 2021 roku, wprowadza wśród obowiązujących zasad nową zasadę naczelną – zasadę efektywności, określając jej zakres pojęciowy art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Pzp<sup>1</sup>. Konstytuuje ona obowiązek udzielenia zamówienia w sposób zapewniający zarówno najlepszą jakość przedmiotu zamówienia (dostaw, usług oraz robót budowlanych) w stosunku do środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, oraz najlepszy stosunek nakładów do efektów, w tym efektów społecznych, środowiskowych i gospodarczych. Zamawiający jest więc zobowiązany uwzględnić tę zasadę przy ustalaniu warunków zamówienia, w szczególności w zakresie opisu przedmiotu zamówienia, warunków udziału w postępowaniu i kryteriów oceny ofert.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza przyjętej przez ustawodawcę kryterium efektywności, w jakie wyposażono organy kontroli uprawnione do podejmowania czynności kontrolnych prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, jako narzędzia formalno-prawnego pozwalającego ustalić, czy kontrolowana jednostka stosowała zasadę efektywności. Autor szuka odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie kontrola może badać stosowanie zasady efektywności.

Artykuł jest również próbą ustalenia, czy organy prowadzące kontrolę w zakresie udzielenia zamówień publicznych faktycznie mają legalną podstawę do prowadzenia czynności weryfikujących stosowanie zasady efektywności, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Podjęto również próbę wykazania, iż obowiązująca w zakresie wydatkowania środków publicznych zasada efektywności wymaga dla skuteczności jej stosowania wprowadzenia właściwych narzędzi pozwalających na kontrolę poprawności jej stosowania przez jednostki sektora finansów publicznych. O doniosłości precyzyjnego określenia zakresu znaczeniowego zasady efektywności i określenia mierników będących podstawą jej badania świadczy weto Prezydenta RP wniesione do ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>2</sup>. Jednym z powodów wniesionego weta był brak zdefiniowania kryterium gospodarności, które – zgodnie z nowelizowaną ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych – miało być stosowane przy wykonywaniu kontroli spraw finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Prezydent RP podniósł

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.).

<sup>2</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/50D05A87AB4A7F4CC1258161002FFFC3/%24File/1749.pdf> [dostęp: 21.09.2022].

w uzasadnieniu do weta, iż stosowanie przez regionalne izby obrachunkowe (dalej zwane również RIO) dodatkowego kryterium dla oceny gospodarki finansowej, w zakresie zadań własnych samorządu, może być dokonywane w sposób zbyt swobodny przez jednostki kontrolujące. Jeżeli ustawodawca, nie definiując kryterium gospodarności, nakazuje sprawowanie nadzoru na podstawie tego kryterium działania, cele nadzoru stają się szersze i obejmują zapewnienie wykonywania zadań publicznych w sposób preferowany przez organy sprawujące nadzór<sup>3</sup>.

Artykuł przygotowany został z wykorzystaniem metody prawnego-dogmatycznej, związanej z analizą i wykładnią aktów prawnych odnoszących się do problematyki efektywności wydatkowania środków publicznych. Uzupełniona ona została o metodę prawnoporównawczą, co pozwalało na analizę i zidentyfikowanie obowiązujących norm prawnych, a także oceny skuteczności wprowadzenia zasady efektywności.

## 1. Zasada efektywności

Efektywność pochodzi od łacińskiego słowa *effectus* i oznacza: skutek, działanie, wynik, osiągnięcie<sup>4</sup>. Według słownika wyrazów bliskoznacznych efektywny to wydajny, skuteczny, produktywny, dający pozytywne oczekiwane wyniki<sup>5</sup>. Za działanie efektywne uważa się działanie, które jest sprawne, minimalizujące nakłady wykorzystywane dla osiągnięcia założonych celów<sup>6</sup>. Należy jednak rozróżnić efektywność od skuteczności czy wydajności.

Skuteczność to działalność przynosząca konkretne efekty, czyli jest to działanie dające zidentyfikowane i oczekiwane rezultaty. Jednakże nie każde skuteczne działanie jest działaniem efektywnym i nie każde działanie efektywne musi być skuteczne.

Działanie efektywne będzie weryfikowane w kontekście korzyści netto, jakie wynikają z jego realizacji, czyli korzyści po potrąceniu kosztów. Niezbędne jest więc analizowanie kosztów, jakie w związku z danym działaniem ponosi jednostka sektora finansów publicznych. Jednakże w wielu sytuacjach zidentyfikowanie i wylczenie korzyści bywa niezmiernie trudne, głównie jeśli mówimy o efektach społecznych czy w zakresie ochrony środowiska.

Analizując wzajemne relacje między pojęciem skuteczności a efektywności, należy uznać, że nie są one synonimami. Nie należy uznawać ich za pojęcia równo-

<sup>3</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/50D05A87AB4A7F4CC1258161002FFFC3/%24File/1749.pdf>, s. 5 [dostęp: 21.09.2022].

<sup>4</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1975.

<sup>5</sup> <https://synonim.net/synonim/efektywny> [dostęp: 3.09.2022].

<sup>6</sup> E. Bukłaha, *Sukces, skuteczność i efektywność w zarządzaniu projektami*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów/Szkoła Główna Handlowa” 2012, nr 113, s. 24-34.

ważne, gdyż skuteczność jest komponentem efektywności, efektywność zaś stanowi kryterium oceny skuteczności, co więcej, skuteczność i efektywność są dwiema niezależnymi od siebie kategoriami oceny działania.

Niejednokrotnie obok, a nawet w miejsce efektywności wymienia się wydajność, przy czym nie są one pojęciami o równoważnym zakresie znaczeniowym. Wydajność wiąże się z działaniem, w ramach którego przy zachowaniu stałego poziomu finansowania osiągamy większe wyniki. Wydajność jest więc ściśle związana z wykorzystaniem zasobów. Efektywność jest zaś oceną stopnia czy też poziomu osiągnięcia zidentyfikowanych celów<sup>7</sup>. Należy więc stwierdzić, że wydajność jest miarą efektywności. Teoria organizacji wskazuje, że efektywność jest kategorią nadrzędną w stosunku do skuteczności i wydajności<sup>8</sup>.

Ustawodawstwo wspólnotowe, określając zasadę efektywności, dopuszcza stosowanie dwóch typów kryteriów ekonomicznych udzielania zamówień: najniższej ceny oraz oferty z punktu widzenia instytucji zamawiającej najkorzystniejszej ekonomicznie. Jednocześnie oferta najkorzystniejsza ekonomicznie określona zostaje poprzez przykładowo wskazany pakiet konkretnych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia. Dyrektywa 2014/24<sup>9</sup> wymienia w art. 67 takie kryteria, jak: jakość, cenę, wartość techniczną, właściwości estetyczne i funkcjonalne, aspekty środowiskowe, koszty użytkowania, rentowność, serwis posprzedażny oraz pomoc techniczną, termin dostarczenia albo czas dostarczenia lub realizacji. Dyrektywa 2014/25<sup>10</sup> (sektorowa) zawiera w art. 82 prawie identyczny pakiet kryteriów.

W krajach rozwiniętych za podstawowe kryterium stosowane do oceny efektywności zamówień publicznych przyjmuje się korzyść lub wartość uzyskiwaną za wydatkowane pieniądze publiczne (*value for money*). Nie jest to jednakże jedyny sposób rozumienia tego pojęcia, np. jakość za cenę albo korzyść uzyskiwana z każdego zakupu lub każdej wydatkowanej kwoty albo maksimum korzyści dla organizacji zarówno z nabywanych przez nią, jak i dostarczanych dóbr i usług w ramach dysponowanych przez nią zasobów<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> R.D. Pritchard, *Measuring and Improving Organizational Productivity: A Practical Guide*, New York 1990.

<sup>8</sup> A. Rutkowska, *Teoretyczne aspekty efektywności – pojęcie i metody pomiaru*, „Zarządzanie Finansami” 2013, nr 1(11), cz. 4, s. 439-453.

<sup>9</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.3.2014 r., str. 65, z późn. zm.).

<sup>10</sup> 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 (Dz.Urz. UE L 94 z 28.3.2014 r., str. 243, z późn. zm.).

<sup>11</sup> O. Lissowski, *Efektywność zamówień publicznych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, s. 176.

Ocena efektywności z perspektywy głównie efektywności ekonomicznej jest dominującym sposobem rozumienia i stosowania zasady efektywności. Nie ma jednakże w ustawie Pzp wytycznych czy też kryteriów będących podstawą do ustalenia wskaźników, mierników bądź elementów stanowiących o efektywności danego zamówienia. Pewne rozwiązania przynosi ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>12</sup> (dalej zwana również u.o.f.p.), jednakże nie mówiąc o efektywności, a odnosząc się do elementów składających się na efektywność, tj. do oszczędności i do celowości.

Art. 44 ust. 3 u.o.f.p. stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób:

- 1) celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
  - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
  - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ustawodawca pomimo powołania się na zasadę efektywności wydatkowania środków publicznych nie określa, według jakich kryteriów dokonuje doboru celów, a następnie oceny efektywności. Brak jest również wskazania, na jakiej podstawie w trakcie prowadzonej kontroli można uznać dobór efektów za niewłaściwy. Ustawodawca nie precyzuje także, na jakiej podstawie można uznać, że wybór metody i środków, które mają służyć do osiągnięcia celów, był niewłaściwy i przez to doszło do naruszenia obowiązujących przepisów prawa. I tu należy podnieść, że ustawodawca wskazuje na konieczność określenia celów, które jednostka sektora finansów publicznych w wyniku dokonania wydatkowania środków publicznych ma osiągnąć. Jednocześnie trudno doszukać się we właściwych przepisach, w tym przepisach ustawy Pzp, obowiązku sporządzania właściwej identyfikacji celów oraz analizy doboru metody, a przez to również środków pozwalających na osiągnięcie zidentyfikowanych celów. Na jednostkę sektora finansów publicznych nie nałożono obowiązku sporządzania na etapie przygotowania postępowania takiej analizy. Faktem jest, że zgodnie z art. 83 ustawy Pzp dla postępowań powyżej progów unijnych zamawiający sporządza analizę potrzeb, która ma zawierać w sobie ich identyfikację, jednakże wymagany przez ustawodawcę zakres nie odpowiada przywołanemu art. 44 ust. 3 u.o.f.p., mając raczej charakter informacyjny. Ponadto ustawodawca nie wymaga, aby była to analiza rozbudowana, sporządzona przez osoby posiadające określoną wiedzę niezbędną dla zakresu przedmiotu zamówienia. Brak wymogu, aby do analizy potrzeb odnosił się zamawiający po zakończeniu postępowania w kontekście poziomu osiągniętych zidentyfikowanych celów

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.).

oraz weryfikacji poziomu efektywności danego zamówienia czyni ją narzędziem, które nie służy do weryfikacji stosowania zasady efektywności.

Należy jednak przyjąć, iż zamawiający, będąc tzw. „inteligentnym klientem”, w systemie zamówień publicznych w sposób świadomy i celowy dokonuje wydatkowania środków. Co się z tym wiąże, niezbędne jest określenie przez niego celów, ale i potrzeb, jakie realizacja danego postępowania opartego na ustawie Pzp ma zaspokoić. W ocenie autora identyfikacja celów niezbędna jest dla każdego postępowania opartego na ustawie Pzp. Pozwoli ona zamawiającemu dokonać ich gradacji, poprzez wskazanie:

- 1) które z nich muszą zostać zaspokojone jako podstawowe i istotne z perspektywy realizacji zamówienia, a przez to osiągnięcia przyjętych przez zamawiającego celów;
- 2) które z nich mogą zostać zaspokojone, jednakże będzie to stanowiło dodatkowy atut przy realizacji zamówienia;
- 3) które z nich zaś, jeśli zostaną zaspokojone, będą dodatkowym elementem, jednakże celem zamawiającego nie jest osiągnięcie tychże celów za wszelką cenę.

Dokonana analiza sporządzona przez zamawiającego powinna być prowadzona z perspektywy skutków finansowych, jakie niesie ze sobą osiągnięcie zidentyfikowanych celów.

Trybunał Sprawiedliwości UE wskazuje, że unijna koordynacja procedur udzielania zamówień publicznych miała *inter alia* na celu zminimalizowanie ryzyka, że instytucje zamawiające, udzielając zamówień publicznych, będą się kierowały przesłankami innymi niż ekonomiczne<sup>13</sup>. Stanowisko to potwierdza, że podstawą podejmowania decyzji przez jednostki sektora finansów publicznych są w głównej mierze przesłanki o charakterze ekonomicznym. Środki, jakimi dysponują jednostki sektora finansów publicznych dla realizacji danego zadania, ale i również umiejętność identyfikowanie potrzeb i właściwa ich gradacja z określeniem skutków finansowych, jakie niesie ze sobą ich realizacja, są ze sobą ściśle powiązane.

Jak słusznie wskazuje Tadeusz Kocowski, wydatkowanie środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań publicznych powinno odbywać się w sposób niewątpliwie efektywny, zaznaczając, że w zamówieniach publicznych chodzi o to, aby posiadane środki zapewniły maksymalną i optymalną realizację zadań publicznych poprzez zapewnienie największej ilości pożądaných w jego realizacji dóbr lub pozwoliły na zapewnienie najszerszego zakresu niezbędnych usług<sup>14</sup>. Aby to osią-

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 3 października 2000 r. w sprawie C-380/09 *The Queen przeciwko H.M. Treasury, ex parte University of Cambridge*, pkt 17.

<sup>14</sup> T. Kocowski, *Zorganizowanie uczestników procesu zamówień publicznych a efektywność wykorzystania środków publicznych*, [w:] *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych*, red. E. Adamowicz, J. Sadowy, wyd. 2 rozszerzone, Gdańsk–Warszawa 2012, s. 23–24.

gnąć niezbędne jest jednak wykazanie przez zamawiającego, że dokonał on identyfikacji potrzeb i ich gradacji z uwzględnieniem skutków ekonomicznych, jakie niesie ich osiągnięcie. Jest to efekt określenia znaczenia pojęcia efektywności, które związane jest ściśle z ekonomicznym rozumieniem tego pojęcia.

Analizując efektywność z perspektywy zjawisk społecznych, w literaturze podnosi się, że efektywność musi być oderwana od kwestii ekonomicznych ze względu na inne jej postrzeganie jako wystąpienie pozytywnego przeobrażenia postaw społecznych, a więc w takiej sytuacji badanie i ocena efektywności winny być weryfikowane z perspektywy skuteczności<sup>15</sup>.

Obowiązujący art. 44 ust. 3 u.o.f.p. zmusza nas jednak do ścisłego powiązania efektywności ze sferą ekonomiczną i pomimo kierowania jej na osiąganie celów społecznych, środowiskowych, ze względu na ograniczoność środków, jakimi zamawiający dysponuje i zamierza przeznaczyć na realizację danego zamówienia, kwestia ekonomiczna nie może być pomijana.

Efektywność jest pojęciem analizowanym w nauce zarządzania, jakości, ekonomii i finansach. Pomimo wielu publikacji na temat efektywności pozostaje jednakże terminem nieostrym, niejednoznacznym, interpretowanym w różny sposób i, niestety, utożsamianym ze skutecznością bądź wydajnością.

## 2. Kontrola zamówień publicznych

Pojęcie kontroli zamówień publicznych nie zostało zdefiniowane ani w ustawie z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, ani w ustawie z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych. Stąd też dla prowadzenia właściwej analizy niezbędne jest określenie zakresu pojęciowego, wskazując na funkcjonujące różne jej ujęcia.

Pierwsze podstawowe ujęcie kontroli zamówień publicznych pozwala przyjąć podział na kontrolę *sensu stricto* i kontrolę *sensu largo*, biorąc pod uwagę kryterium formalnych źródeł prawa zamówień publicznych. Kontrola *sensu stricto* jest przewidziana w ustawie Pzp i oznacza kontrolę prowadzoną przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (dalej zwany również Prezesem UZP), a także kontrolę przy wykorzystaniu środków ochrony prawnej określonych w wymienionej ustawie. Do tej kategorii kontroli można także zaliczyć czynności quasi-kontrolne podejmowane przez strony postępowania o udzielenie zamówienia, tj. zamawiającego i wykonawcę, którzy w ramach posiadanych uprawnień i narzędzi przewidzianych w ustawie Pzp podejmują czynności faktyczne, są przejawem kontroli działania

<sup>15</sup> A. Pyszka, *Istota efektywności. Definicje i wymiary*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 230, s. 13-25.

zamawiającego, w tym prawa do składania zapytań, wniosków, badania zgodności ofert z opisem przedmiotu zamówienia.

Kontrola zamówień publicznych *sensu largo* jest kontrolą prowadzoną przez organy kontroli państwowej bądź też organy, które – choć utworzone zostały w innym celu – posiadają również kompetencje do kontroli zamówień publicznych, wynikającą z odrębnych aktów prawnych (np. Najwyższa Izba Kontroli, RIO, Centralne Biuro Antykorupcyjne i inne).

Dodatkowo należy wyróżnić w sferze zamówień publicznych podział kontroli na wewnętrzną i zewnętrzną. Wewnętrzna oznacza kontrolę w ramach przepisów ustawy Pzp, w której mieści się kontrola sprawowana przez Prezesa UZP, kontrola odwoławczo-sądowa, quasi-kontrola, jak i kontrola prowadzona w ramach wykonywania zadań z zakresu kontroli zarządczej. Zewnętrzna z kolei to kontrola prowadzona w ramach np. unijnego lub światowego rynku przez specjalnie powołane do tego organy (przykładem mogą być instytucje Unii Europejskiej, Banku Światowego, Światowej Organizacji Handlu itp.).

Typologia rodzajów kontroli jest bardzo obszerna i pozwala wyróżnić różne aspekty oraz skutki prowadzonych działań kontrolnych. Wyodrębnienie jednakże rodzajów kontroli w ramach postępowań opartych na ustawie Pzp nie jest przedmiotem niniejszej analizy. Istotne dla prowadzonych rozważań jest ustalenie, który z organów uprawniony jest do prowadzenia kontroli efektywności zamówień i w jakim zakresie.

Nowe regulacje dotyczące kontroli, wprowadzone na mocy obowiązującej od 1 stycznia 2021 r. ustawy Pzp, mają zwiększyć ich efektywność i wyeliminować rozbieżności interpretacyjne w stosowaniu prawa przez różne organy prowadzące czynności kontrolne postępowań w sprawie zamówienia publicznego<sup>16</sup>.

Zgodnie z art. 596 ust. 1 ustawy Pzp do kontroli udzielania zamówień, w zakresie zgodności z przepisami ustawy, przeprowadzanej przez organy kontroli, stosuje się przepisy ustawy oraz przepisy odrębne, właściwe ze względu na organ upoważniony do przeprowadzenia kontroli. Zaś zgodnie z ust. 2 wskazanego artykułu organami kontroli postępowań w zakresie udzielania zamówień publicznych uregulowanymi w ustawie Pzp są:

- Prezes Urzędu Zamówień Publicznych,
- organy, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, z wyłączeniem Prezesa Rady Ministrów,
- regionalne izby obrachunkowe,
- instytucje zarządzające w rozumieniu przepisów dotyczących realizacji programów w zakresie polityki spójności oraz programów realizowanych z wykorzysta-

<sup>16</sup> R. Kujawiński, *Nowe regulacje w kontroli zamówień publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 5, s. 99.



niem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz funduszy wspierających sektory morski lub rybacki.

Dla właściwej analizy w zakresie wskazanym we wstępie artykułu, niezbędne jest zweryfikowanie zakresu prowadzonej przez poszczególne organy czynności kontrolnych.

Zgodnie z art. 601 ustawy Pzp głównym celem prowadzonych kontroli przez organy wskazane w art. 596 ustawy Pzp jest weryfikowanie, czy udzielenie zamówienia przeprowadzone zostało zgodnie, czy też niezgodnie z ustawą Pzp. W art. 602 ust. 1 ustawy Pzp przyjęto zasadę, że podstawą negatywnej oceny dokonanej przez kontrolera, a tym samym stwierdzenia, iż postępowanie o udzielenie zamówienia zostało przeprowadzone niezgodnie z ustawą, może być tylko takie naruszenie przepisu ustawy, które miało wpływ na wynik danego postępowania. Oznacza to, że naruszenia, które nie miały wpływu na wynik prowadzonego postępowania, nie będą wskazane jako naruszenie. Drobne uchybienia formalne nie powinny być więc podstawą uznania przez organy kontroli, że doszło do naruszenia prawa zamówień publicznych<sup>17</sup>. Najczęściej stwierdzane przez Prezesa UZP naruszenia, które mogły mieć wpływ na wynik postępowania, dotyczyły zaniechania odrzucenia oferty wykonawcy, który nie złożył wyjaśnień, w tym dowodów dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny, jak również zaniechania weryfikacji doświadczenia wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu<sup>18</sup>. Do naruszeń, które nie miały wpływu na wynik postępowania, dotychczas zaliczano przede wszystkim nieujednoczenie zapisów specyfikacji warunków zamówienia i ogłoszenia o zamówieniu, żądanie dokumentów, które nie są niezbędne do przeprowadzenia postępowania, zaniechanie określenia w dokumentacji postępowania wymogu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę<sup>19</sup>.

W przypadku kontroli postępowań o udzielenie zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej funkcjonuje odrębny system kontroli zamówień opartych na przepisach ustawy Pzp, uregulowany w odrębnych aktach prawnych, np. ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818 ze zm.) czy też rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień (Dz.U. z 2021 r. poz. 2179). Zgodnie z tymi regulacjami podstawą stwierdzenia, że postępowanie

<sup>17</sup> A. Gawrońska-Baran, [w:] E. Wiktorowska, A. Wiktorowski, P. Wójcik, A. Gawrońska-Baran, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 601.

<sup>18</sup> <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/kontrole-prowadzone-przez-uzp/informacje-o-wynikach-kontroli-prezesa-urzedu-postepowania-wszczete-od-28.07.2016-r.> [dostęp: 21.09.2022].

<sup>19</sup> *Ibidem*.

o udzielenie zamówienia zostało przeprowadzone niezgodnie z ustawą, może być nie tylko takie naruszenie przepisu ustawy, które miało wpływ na wynik danego postępowania, ale również naruszenie, które zostało zidentyfikowane jako nieprawidłowości indywidualne lub systemowe skutkujące korektami finansowymi<sup>20</sup>.

Podstawa prawna dotycząca kontroli postępowań zawarta w ustawie Pzp nie wskazuje w żaden sposób, że brak efektywności w danym postępowaniu może być uznany za naruszenie, które będzie miało wpływ na wynik postępowania, a przez to zostanie uznane za naruszenie ustawy Pzp.

Kontrole postępowań opartych na ustawie Pzp prowadzone są przez RIO, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>21</sup> na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Wykorzystują one do podejmowanych czynności kontrolnych sporządzony i opublikowany kwestionariusz kontroli. RIO zawiera w swoich kwestionariuszach kontrolnych zagadnienie kontrolowania prawidłowości stosowania zasad udzielania zamówień, jednakże nie ma odnośnika do zakresu i sposobu kontrolowania stosowania zasady efektywności czy też metodologii prowadzenia czynności kontrolnych w zakresie badania efektywności.

Najwyższa Izba Kontroli (dalej zwana również NIK) zgodnie z art. 202 Konstytucji RP jest podległym Sejmowi RP naczelnym organem kontroli państwowej. Oznacza to, że w świetle ustawy Pzp podlega pod regulację wskazaną w art. 601 ustawy Pzp.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>22</sup> może ona przeprowadzać kontrolę pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Wskazany zakres nie obejmuje efektywności. Można próbować dostrzec podstawę badania efektywności, wskazując, że zakresem kontroli objęta jest gospodarność, co pozwala na kontrolę efektywności. Niezbędne jest jednak wskazanie zakresu pojęciowego gospodarności i relacji tego pojęcia do efektywności.

Mianem gospodarnego określamy kogoś, kto umie dobrze i oszczędnie gospodarować tym, co posiada lub tym, co mu powierzono; kto umiejętnie czymś zarządza; kto umiejętnie prowadzi jakąś działalność; kto – w wypadku zawiadywania pieniędzmi – właściwie je użytkuje, aby osiągnąć wyznaczony cel<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> M. Stachowiak, [w:] W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 601.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668).

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623 ze zm.).

<sup>23</sup> J. Miodek, *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, [w:] *Specjalne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli poświęcone kryterium kontroli Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji RP i ustawy o NIK*, Warszawa 2002, s. 5-6.

Gospodarność obejmuje ocenę danego stanu rzeczy w świetle wymogu oszczędnego i wydajnego wykorzystania środków, uzyskania właściwej relacji nakładów do efektów, wykorzystania możliwości zapobieżenia lub ograniczenia wysokości zaistniałych szkód w kontrolowanej jednostce. W teorii kontroli jest ona rozumiana dwuwariantowo: z jednej strony oznacza sprawdzenie, czy nakłady poniesione w trakcie działania jednostki kontrolowanej przyniosły możliwe maksymalne efekty (maksymalizację efektu), z drugiej: polegać może na osiągnięciu celu przy jak najmniejszych kosztach poszczególnych przedsięwzięć (minimalizacja nakładu) i równoczesnej dbałości o ich jakość<sup>24</sup>. W doktrynie prawa można spotkać się też z poglądem, że pojęcie gospodarności w dziedzinie finansów jest „szersze od potocznie używanego pojęcia oszczędności, przez które rozumie się zazwyczaj jedynie oszczędne wydatkowanie środków finansowych, obniżanie jednostkowych kosztów produkcji itp.”<sup>25</sup>. Gospodarność znajduje się w takich płaszczyznach jak: „najpełniejsze wykorzystywanie dostępnych i przyznanych mocą prawa źródeł dochodów; najbardziej racjonalne, celowe, zgodne z kierunkami planowanej działalności rzeczowej wydatkowanie będących w dyspozycji środków finansowych; stałe obniżanie kosztów własnych zarówno działalności ogólnej, jak i jednostki wyrobu – w przypadku produkcji materialnej; najbardziej racjonalne prowadzenie gospodarki materiałowej oraz eksploatacji majątku trwałego. Zadaniem zaś organu kontroli, który posługuje się tym kryterium, powinno być ustalenie, co w danej sytuacji i w danej jednostce kontrolowanej należy uważać za zgodne z zasadą gospodarności”<sup>26</sup>.

Powyższe dowodzi, że gospodarność i efektywność nie są synonimami. Efektywność stanowi kryterium oceny gospodarności, a gospodarność jest jednym z komponentów efektywności. Zdecydowanie są to jednak dwie odmienne kategorie oceny działania. Nie każde działanie gospodarne musi być efektywne i nie każde działanie efektywne musi być gospodarne.

Zgodnie z treścią art. 596 ust. 1 ustawy Pzp Centralne Biuro Antykorupcyjne (dalej zwane CBA) nie należy do organów kontroli postępowań w oparciu o przepisy ustawy Pzp. CBA podejmuje czynności kontrolne na podstawie ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (dalej zwana ustawą o CBA)<sup>27</sup>, co jasno wynika z art. 46a ust. 2 ustawy o CBA, zgodnie z którym do kontroli udzielania zamówień publicznych nie stosuje się przepisów działu XI roz-

<sup>24</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 890.

<sup>25</sup> M. Niezgodka-Medek, *Ekspertyza prawna interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 2 ust. 4 oraz art. 5 ustawy o Najwyższej Izby Kontroli*, [w:] *Specjalne posiedzenie...*, Warszawa 2002, s. 25.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1900 ze zm.).

działu 1 ustawy Pzp. W swoich działaniach CBA zajmuje się przede wszystkim badaniem, czy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nie dochodzi do zakazanych prawem porozumień pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, gdzie występuje stosunkowo duże prawdopodobieństwo przekazania przez wykonawcę korzyści majątkowych osobie odpowiedzialnej za przeprowadzenie procesu zamówienia – art. 1 ustawy o CBA. Prowadzona przez CBA kontrola opiera się na przyjętym kwestionariuszu kontroli<sup>28</sup>, w którym brak jest odwołania do badania stosowania zasady efektywności.

Inne organy państwa, takie jak Centrale Biuro Śledcze (dalej zwane również CBŚ) czy prokuratura, podejmując czynności kontrolne, wykonują je w zakresie wskazanym przez właściwe przepisy prawa, wśród których podstawowym zakresem nie jest kontrolowanie stosowania zasady efektywności w zamówieniach publicznych, a badanie, czy w zakresie podejmowanych czynności przez zamawiającego nie wystąpiły znamiona korupcji bądź czy nie mamy do czynienia ze zdarzeniami spełniającymi znamiona przestępstwa. Przedmiotem kontroli nie jest stosowanie zasady efektywności.

Od wielu lat w doktrynie prawa, jak i ekonomii postuluje się, aby zasada efektywności stała się podstawową zasadą, przez pryzmat której kontrolowane byłoby wydatkowanie środków publicznych. Miałyby ona charakter wiodącej zasady, zaś pozostałe miałyby charakter wtórny<sup>29</sup>.

Adam Szewczuk wskazuje na potrzebę poszukiwania nowych i doskonalenia istniejących mierników pozwalających w pełnym zakresie stosować procedury wartościowania działalności samorządu terytorialnego<sup>30</sup>. Z kolei Alicja Pomorska podnosi, że poddanie procesów wydatkowania środków publicznych wymaganiom efektywności ekonomicznej łączy się z koniecznością wprowadzenia wielu istotnych zmian w metodyce planowania finansowego, kwantyfikacji celów wydatków i mierzenia faktycznie uzyskanych efektów ponoszonych nakładów, w tym opracowania i wdrożenia systemu mierników jakościowych i ilościowych wykonania zadań<sup>31</sup>.

Oznacza to wykonanie dużej pracy nad umiejętnością jasnego i precyzyjnego formułowania celów, ustanawiania właściwych wskaźników do pomiaru stopnia ich

<sup>28</sup> E. Kowalczyk, *Nowe regulacje dotyczące kontroli*, „Przetargi Publiczne” 2021, nr 1, s. 41-44.

<sup>29</sup> *Budżet władz lokalnych*, red. S. Owsiak, Warszawa 2002, s. 53.

<sup>30</sup> A. Szewczuk, *Wartościowanie działalności samorządu terytorialnego*, [w:] *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, red. T. Juja, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego” 2010, nr 141, s. 204.

<sup>31</sup> A. Pomorska, *Główne uwarunkowania procesu racjonalizacji wydatków*, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Lublin 2007, s. 330.

osiągnięcia oraz wprowadzenia ewaluacji, która w sektorze finansów bywa często określana mianem audytu efektywnościowego<sup>32</sup>.

Przyjmując, że kontrola to porównanie stanu faktycznego ze stanem ustalonym w obowiązujących przepisach prawnych, niezbędne jest zwrócenie uwagi, że ani przywołany wcześniej art. 17 ustawy Pzp, ani 601 ustawy Pzp czy art. 44 u.o.f.p. nie wskazują, w jaki sposób i jakimi miernikami czy metodologią należy prowadzić czynności kontrolne w zakresie stosowania zasady efektywności w postępowaniach opartych na ustawie Pzp.

Jak słusznie podnosi Radosław Kujawiński, zakreślone w ustawie Pzp ramy kontroli zawierają w sobie tylko badanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Ze względu na definicję zawartą w ustawie Pzp, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego oznacza okres od wszczęcia postępowania, przez czas podejmowania czynności prowadzących do wyboru najkorzystniejszej, do momentu zawarcia w tej sprawie umowy albo unieważnienia postępowania, z tym że zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego nie stanowi czynności w tym postępowaniu (art. 7 pkt 18 ustawy Pzp)<sup>33</sup>. Skoro zakreślony został zakres kontroli przez ustawę Pzp, brak jest podstawy prawnej do badania, czy w postępowaniu poprawnie zastosowano zasadę efektywności, czy też nie. Wynika to z faktu braku podstawy do badania efektów, jakie przyniosła realizacja umowy w sprawie zamówienia publicznego. Uregulowana w ustawie Pzp kontrola udzielania zamówień publicznych jest przeprowadzana wyłącznie z uwzględnieniem kryterium legalności<sup>34</sup>.

Należy więc uznać, iż obowiązujące przepisy prawa nie kształtują podstawy do kontrolowania efektywności w zamówieniach publicznych, jak i brak jest narzędzi pozwalających na kontrolowanie stosowania zasady efektywności we wskazanym zakresie. Skoro brak jest zasad tworzenia mierników do badania efektywności, nawet w sytuacji badania efektywności wyniki prowadzonych kontroli będą miały charakter swobodnej oceny osób podejmujących czynności kontrolne, niewynikające z żadnych przepisów prawa, gdyż brak jest narzędzi do prowadzenia czynności kontrolnych we wskazanym zakresie.

<sup>32</sup> J. Górniak, *Ewaluacja jako instrument współczesnej polityki gospodarczej*, [w:] (red.), *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, red. A. Haber, M. Szałas, Warszawa 2009, s. 16.

<sup>33</sup> R. Kujawiński, *Nowe regulacje w kontroli zamówień publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 5, s. 104.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 109.

## Zakończenie

W ocenie autorki, pomimo iż ustawodawca wprowadził zasadę efektywności jako zasadę naczelną, obowiązującą we wszystkich postępowaniach opartych na ustawie Pzp, nie określił obowiązków zamawiającego w zakresie identyfikacji celów, ich gradacji czy też obowiązku analizy i wyboru właściwej metody weryfikacji skutków finansowych doboru oczekiwanych efektów. Brak jest w ustawie Pzp powiązania procesu planowania z etapem zakończenia realizacji zamówienia, tj. brak jest obowiązku po zakończeniu prowadzonego postępowania badania poziomu osiągnięcia założonych celów. Oznacza to, że brak jest narzędzi kontrolnych dla skutecznego weryfikowania poprawności stosowania zasady efektywności w prowadzonych postępowaniach.

Bez odpowiedniego zdefiniowania danego zamówienia poprzez określenie celów i zadań strategicznych niemożliwy jest jakościowy lub ilościowy monitoring skutków podejmowanych działań. Trudności napotka również badanie, czy prowadzone postępowanie oparte na ustawie Pzp jest efektywne. W związku z powyższym, jako wniosek *de lege ferenda* wskazać należy, jako niezbędne z perspektywy kontroli i badania poprawności stosowania zasady efektywności, wdrożenie po stronie zamawiającego obowiązku sporządzenia identyfikacji celów, jego gradacji oraz przeprowadzenia analizy od strony ekonomicznej skutków realizacji danego celu, a następnie weryfikacji poziomu osiągnięcia założonych celów. Dla prawidłowego prowadzenia czynności kontrolnych przez właściwe organy istotne jest wyposażenie ich w uprawnienia kontrolne w zakresie badania stosowania zasady efektywności.

W obecnym kształcie wydaje się, że pomimo iż zasada efektywności jest zasadą naczelną w systemie zamówień publicznych, brak jest faktycznych narzędzi formalno-prawnych do podejmowania czynności kontrolnych co do jej stosowania przez jednostki sektora finansów publicznych.

## Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Budżet władz lokalnych*, red. S. Owsiak, Warszawa 2002.
- Bukłaha E., *Sukces, skuteczność i efektywność w zarządzaniu projektami*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów/Szkoła Główna Handlowa” 2012, nr 113.
- Gawrońska-Baran A., [w:] E. Wiktorowska, A. Wiktorowski, P. Wójcik, A. Gawrońska-Baran, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 601.
- Górnjak J., *Ewaluacja jako instrument współczesnej polityki gospodarczej*, [w:] *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, red. A. Haber, M. Szałas, Warszawa 2009.
- Kocowski T., *Zorganizowanie uczestników procesu zamówień publicznych a efektywność wykorzystania środków publicznych*, [w:] *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych*, red. E. Adamowicz, J. Sadowy, wyd. 2 rozszerzone, Gdańsk–Warszawa 2012.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1975.

- Kowalczyk E., *Nowe regulacje dotyczące kontroli*, „Przetargi Publiczne” 2021, nr 1.
- Kujawiński R., *Nowe regulacje w kontroli zamówień publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 5.
- Lissowski O., *Efektywność zamówień publicznych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013.
- Miodek J., *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, [w:] *Specjalne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli poświęcone kryterium kontroli Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji RP i ustawy o NIK*, Warszawa 2002.
- Niezgódka-Medek M., *Ekspertyza prawna interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 2 ust. 4 oraz art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, [w:] *Specjalne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli poświęcone kryterium kontroli Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji RP i ustawy o NIK*, Warszawa 2002.
- Pomorska A., *Główne uwarunkowania procesu racjonalizacji wydatków*, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Lublin 2007.
- Pritchard R.D., *Measuring and Improving Organizational Productivity: A Practical Guide*, New York 1990.
- Pyszka A., *Istota efektywności. Definicje i wymiary*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 230.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 29 stycznia 2016 roku w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień (Dz.U. z 2021 r. poz. 2179).
- Rutkowska A., *Teoretyczne aspekty efektywności – pojęcie i metody pomiaru*, „Zarządzanie Finansami” 2013, nr 1(11), cz. 4.
- Stachowiak M., [w:] W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, Stachowiak M., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 601.
- Szewczuk A., *Wartościowanie działalności samorządu terytorialnego*, [w:] *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, red. T. Juja, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego” 2010, nr 141.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli, (Dz.U. z 2022 r. poz. 623 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1900 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.).
- Więclaw-Bator L., *Kontrola zamówień publicznych*, „Przetargi Publiczne” 2021, nr 3.
- Wyrok Trybunału z dnia 3 października 2000 r. w sprawie C-380/09 The Queen przeciwko H.M. Treasury, ex parte University of Cambridge, pkt 17.

