

MICHAŁ KANIA

ORCID: 0000-0003-1562-541X

Uniwersytet Śląski w Katowicach

michal.kania@us.edu.pl

Kilka uwag o nadchodzącej ewaluacji pierwszego roku obowiązywania ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 11 września 2019 roku

Abstrakt: Reforma rodzimych zamówień publicznych została wprowadzona mocą ustawy z dnia 11 września 2019 roku, która weszła w życie 1 stycznia 2021 roku. Po roku jej obowiązywania na podstawie sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych, które zostanie ogłoszone w czerwcu 2022 roku, możliwe będzie wskazanie wstępnych wniosków dotyczących trajektorii ewentualnego przemodelowania polskiego rynku zamówień publicznych. Kluczowe okażą się wskaźniki dotyczące konkurencyjności rynku, wykorzystania konstrukcji wzmacniających współpracę z sektorem prywatnym, w tym wykorzystania wstępnych konsultacji rynkowych oraz trybów negocjacyjnych, jak również poziom realizacji tak zwanych zamówień strategicznych.

W niniejszym opracowaniu najpierw zawarte zostały uwagi dotyczące stanu polskiego rynku zamówień publicznych przed pełnym wdrożeniem reformy. Następnie zarysowane zostały kierunki zmian społeczno-polityczno-gospodarczych wymuszające nowe podejście do zamówień publicznych na poziomie unijnym oraz krajowym. Wspomniane zostały również główne założenia ustawy z dnia 19 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych. Na zakończenie wskazano kluczowe sfery, które w ocenie autora powinny wzbudzać szczególne zainteresowanie w kontekście ewaluacji polskiego rynku zamówień publicznych za 2021 rok.

Słowa kluczowe: reforma zamówień publicznych, zmiany klimatyczne, rozwój technologiczny, pandemia COVID-19, ewaluacja.

Wprowadzenie

Pandemia wywołana koronawirusem SARS-CoV-2 doprowadziła do gwałtownych zmian w każdym aspekcie funkcjonowania życia społecznego. Nałożyła się równocześnie na zapoczątkowane już dynamiczne zmiany społeczno-gospodarcze związane w szczególności z zapobieganiem negatywnym zmianom klimatycznym oraz niepohamowanym rozwojem technologicznym, implikowanym czwartą rewolucją przemysłową. Ponadto w ciągu kilku ostatnich lat obserwowane są zmiany na geopolitycznej szachownicy świata. Zmiany globalne nakazują zadać pytanie o zmiany w obszarze konstrukcji właściwych prawu publicznemu, w tym konstrukcji z obszaru zamówień publicznych. W nowych warunkach pojawia się pytanie o rolę i pożądany model zamówień publicznych. Powraca także pytanie, czy należy podejmować określone działania interwencyjne w sferze kontraktów związanych z dostawami, robotami budowlanymi oraz usługami, finansowanych ze środków publicznych, czy też pozostawić sferę współdziałania prawa publicznego i prywatnego z obszaru zamówień „siłom” wolnego rynku.

Wydaje się, iż praktyka prawodawcza obrazowana inflacją przepisów, na poziomie zarówno krajowym, jak i ponadnarodowym, udzieliła już odpowiedzi na tak postawione pytanie. Zamówienia publiczne są bowiem przedmiotem żywego zainteresowania regulatorów, jak również ustawodawcy co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, ze względu na wysokość wydatkowanych w ramach zamówień środków publicznych. Po drugie, z uwagi na liczbę podmiotów zobowiązanych do stosowania regulacji prawnych z obszaru zamówień publicznych.

Analiza wyzwań współczesności wraz z analizą dokumentów, jakie są wydawane na poziomie UE, pozwalają na zarysowanie pożądanego — dopasowanego do aktualnych potrzeb — modelu zamówień publicznych. Model ten z pewnością nie jest jedynym właściwym. Może okazać się błędny i nietrafiony wobec rzeczywistych wyzwań globalnych. Bez wątplenia staje się jednak obecnie dominującym, przynajmniej na obszarze UE.

Polska regulacja dotycząca zamówień publicznych poddana została dogłębnej reformie na skutek przyjęcia ustawy z dnia 19 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych¹. Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2021 roku. Po roku jej obowiązywania pojawia się pytanie, czy zakładane zmiany w zakresie polskiego modelu zamówień publicznych zostają wdrożone w życie. Okazją do pierwszych, bardzo wstępnych, wniosków będzie publikowane corocznie sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych dotyczące funkcjonowania krajowego rynku zamówień publicznych w 2021 roku. Rzecz jasna pierwsze kompleksowe dane z rynku mogą stanowić jedynie informację wstępną dotyczącą

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2019.

poziomu wdrożenia nowych rozwiązań. Tym niemniej wskażą one na określoną tendencję i ewentualną trajektorię zmian rodzimych zamówień publicznych.

W niniejszym opracowaniu najpierw ukazany zostanie obraz rodzimych zamówień publicznych na podstawie sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych za rok 2020, następnie zarysowany zostanie obraz wyzwań współczesności, które mają wpływ na działania sektora publicznego, w tym aktualny, pożądany model zamówień publicznych. W kolejnej części zasygnalizowany zostanie kierunek zmian polskich zamówień publicznych nakreślony ramami ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 11 września 2019 roku. Całość zakończy podsumowanie, w którym określone zostaną wskaźniki, które powinny budzić szczególne zainteresowanie na gruncie sprawozdania Prezesa UZP dotyczącego funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce w 2021 roku. Sprawozdanie to zostanie opublikowane w połowie 2022 roku.

Analiza polskiego rynku zamówień publicznych sprzed reformy wprowadzonej ustawą z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych — kluczowe wskaźniki

Analizę prowadzoną w niniejszym opracowaniu warto rozpocząć od przywołania danych dotyczących polskiego rynku zamówień publicznych sprzed pełnego wdrożenia reformy mocą ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych. Polem badawczym będą zatem przede wszystkim wyniki za 2020 rok. Są one jednak reprezentatywne dla wyników właściwych również w poprzednich latach.

Polski rynek zamówień publicznych w 2020 roku objął 135 048 udzielonych zamówień publicznych. Wartość zamówień publicznych w tym roku wyniosła 183,5 miliarda złotych. Kwota ta odpowiada około 7,9% produktu krajowego brutto (PKB). Należy wskazać, iż wartość rynku zamówień publicznych w 2020 roku, obejmujących zarówno zamówienia udzielane w procedurach określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, jak i na podstawie wyłączeń z obowiązku stosowania tej ustawy, wyniosła w sumie około 281 miliardów złotych. Dane te wskazują na potencjał rynku w kontekście wprowadzania ewentualnych zmian legislacyjnych. Zmiany te mają znaczenie dla modelowania skutków wydatkowania wielomiliardowych kwot.

Analizując wykorzystanie trybów udzielania zamówień publicznych w Polsce, należy wskazać, że 88,56% zamówień publicznych udzielono w trybie przetargu nieograniczonego. Tryb ten zdecydowanie przeważa w polskiej praktyce

udzielania zamówień publicznych. Z kolei tryb zamówienia z wolnej ręki zastosowano w 8,9% postępowań. Pozostałe tryby odpowiadały za 2,54% udzielonych zamówień. Warto podnieść, iż konkurencyjne tryby negocjacyjne, takie jak negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny oraz partnerstwo innowacyjne, zastosowano jedynie w 0,08% udzielonych zamówień publicznych. Odnosząc się do kwestii atrakcyjności rodzimego rynku zamówień publicznych z perspektywy sektora prywatnego, należy wskazać, że w zamówieniach o wartości poniżej progów unijnych średnia liczba ofert składanych podczas jednego postępowania wyniosła 2,78. Podobne wartości odnotowywano w poprzednich latach w stosunku do postępowań powyżej progów unijnych. W 85,1% udzielonych zamówień o wartościach poniżej progów unijnych zamawiający dokonywali wyboru najtańszej oferty spośród wszystkich złożonych ofert.

Brakuje szczegółowych danych dotyczących przypadków korupcji w ramach prowadzonych postępowań, jak również korupcji, która może pojawić się na etapie wykonywania umów w sprawach zamówień publicznych. Badania na temat korupcji w krajowych zamówieniach publicznych miały jak dotąd charakter wycinkowy. Przykładowo w 2013 roku raport zlecony przez Komisję Europejską na temat zjawisk korupcyjnych w zamówieniach współfinansowanych ze środków unijnych wykazał, iż przypadki korupcji w Polsce pojawiały się aż w 19–23% krajowych postępowań². Z kolei 23 stycznia 2020 roku ogłoszono wyniki kolejnej edycji Indeksu Percepcji Korupcji³. Badanie prowadzone jest corocznie przez Transparency International — organizację międzynarodową działającą na rzecz przejrzystości i uczciwości w życiu publicznym i gospodarczym. Indeks ma charakter wieloźródłowy; raport powstaje na podstawie ankiet uzupełnianych przez przedstawicieli środowisk biznesowych, a także ocen sporządzanych przez ekspertów z danego kraju. W raporcie za 2019 rok ewaluacji poddano 180 krajów, które mogły otrzymać od 0 do 100 punktów, przy czym 0 punktów oznacza kraj wysoce skorumpowany, 100 punktów zaś znikomą skalę korupcji. W zestawieniu za 2019 rok Polska zajęła dopiero 41 miejsce, otrzymawszy 58 punktów. Średni wynik dla grupy Europa Zachodnia i Unia Europejska, do której należy Polska, wynosił zaś 66 punktów.

To, co w pewnym stopniu może świadczyć o ryzyku występowania korupcji na krajowym rynku zamówień publicznych, to liczba postępowań, w których

² Badanie oparto na danych z ośmiu krajów Unii Europejskiej. Wybór krajów UE był zatwierdzony przez Komisję Europejską i uwzględniał zarówno te o wysokim (Rumunia, Włochy), średnim (Polska, Hiszpania, Węgry, Litwa) i niskim (Holandia, Francja) poziomie korupcji. Badanie zostało przygotowane przez firmy PwC i Ecorys przy wsparciu Uniwersytetu w Utrechcie na potrzeby Komisji Europejskiej. Jego celem było opracowanie informacji, metodologii i narzędzi służących Komisji lub organom państw członkowskich do wprowadzania polityki antykorupcyjnej, a także zaprezentowanie metodologii do szacowania kosztów korupcji w zamówieniach publicznych w sektorach gospodarki, w których wykorzystywane są fundusze europejskie.

³ *Corruption Perceptions Index* — CPI.

wpływa tylko jedna oferta. Sytuacja taka zasadniczo świadczy o dysfunkcjach rynku zamówień publicznych, który *ex natura* powinien być atrakcyjny dla sektora prywatnego. Odsetek postępowań, w których wpłynęła jedna oferta, wynosi w Polsce około 43% wszystkich postępowań w sprawie udzielenia zamówienia publicznego⁴.

Istotny komponent polskiego rynku zamówień publicznych stanowią tak zwane zamówienia *in-house*. W 2020 roku udzielono łącznie 541 takich zamówień. *In-house* wertykalny został wykorzystany w 520 przypadkach, *in-house* wspólny z kolei znalazł zastosowanie w 17 przypadkach, a *in-house* odwróconego oraz siostrzanego użyto w 4 przypadkach. Największa liczba zamówień typu *in-house* została udzielona na usługi, w 2020 roku były to w sumie 382 zamówienia, stanowiące 71% wszystkich zamówień *in-house*. W wypadku robót budowlanych było to 151 zamówień, czyli 28% wszystkich udzielonych zamówień. Z kolei w przypadku dostaw — 8 zamówień, odpowiadających 1% zamówień *in-house*.

W Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej polscy zamawiający opublikowali 28 036 ogłoszeń o zamówieniach i konkursach. Stanowiło to 12% wszystkich przetargów ogłoszonych na szczeblu unijnym oraz 44% przetargów ogłoszonych przez nowe kraje członkowskie. Z ogłoszeń opublikowanych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej wynika z kolei, że 97% zamówień na polskim rynku udzielono przedsiębiorstwom krajowym.

Polski rynek zamówień publicznych charakteryzuje się również dużą liczbą odwołań wnoszonych przez wykonawców. Liczba tychże wniesionych w 2020 roku była na poziomie 3545. Średni czas rozpatrywania odwołania to 30 dni.

Warto zwrócić uwagę na bardzo niski poziom wykorzystania dialogu technicznego. W 2020 roku rozwiązanie to znalazło zastosowanie jedynie w 170 prowadzonych postępowaniach, co stanowiło 0,15% ogółu ogłoszeń. Dane dotyczące tak zwanych zamówień zrównoważonych wskazują, iż w przypadku zamówień prośrodowiskowych oraz proinnowacyjnych jedynie 384 zamawiających udzieliło 1544 zamówień publicznych uwzględniających aspekty środowiskowe lub innowacyjne. Udział „zielonych” lub innowacyjnych zamówień publicznych w ogólnej liczbie udzielonych zamówień publicznych wyniósł 1%, podczas gdy ich wartość stanowiła 7% łącznej wartości udzielonych zamówień publicznych. Zamówienia społeczne z kolei zostały wykorzystane przez 2587 zamawiających, którzy udzieliли 28 499 zamówień publicznych. Udział społecznych zamówień publicznych w ogólnej liczbie udzielonych zamówień publicznych wyniósł 21%, podczas gdy wartość społecznych zamówień publicznych w odniesieniu do łącznej wartości udzielonych zamówień publicznych stanowiła 40%.

⁴ W robotach budowlanych postępowania z jedną ofertą było niecałe 13%. W dostawach 47% zamówień to zamówienia z jedną ofertą. W przypadku usług odsetek ten był mniejszy i wynosił 39%.

Wyzwania współczesności w kontekście dokumentów i polityk programowych UE

Obecna sytuacja społeczno-polityczno-gospodarcza w kontekście globalnym wykazuje się dużą dynamiką i głębokością zmian. Zmiany te dotyczą co najmniej kilku kluczowych sfer. Część z aktualnych zmian ma charakter ewolucyjny, należy do nich zaliczyć zmiany w obszarze technologicznym oraz zmiany, jakie obserwowane są w podejściu do kwestii klimatycznych. Inne zmiany mają jednak bardziej gwałtowny charakter. Są one wynikiem wybuchu pandemii COVID-19 oraz przeobrażeń w geopolitycznym obrazie świata. Pandemia COVID-19 oddziałuje na niemal wszystkie aspekty funkcjonowania społeczeństw, ma również kluczowe znaczenie dla sfery stosunków gospodarczych.

Za pojawiającymi się dynamicznie zmianami stara się nadążać sektor publiczny, wdrażający liczne programy oraz polityki społeczne. Zjawisko to obserwowane jest na poziomie zarówno krajowym, jak i ponadnarodowym. W przypadku UE najwcześniej pojawiały się programy mające na celu nadążenie za zmianami w obszarze zwalczania negatywnych zmian klimatycznych. Najistotniejsze znaczenie w tym kontekście odgrywa Nowy Europejski Zielony Ład⁵, który został zaprezentowany przez Komisję Europejską w grudniu 2019 roku. Zakłada on zbudowanie zrównoważonej gospodarki UE poprzez dostrzeżenie w wyzwaniach związanych z klimatem i środowiskiem naturalnym możliwości rozwoju we wszystkich obszarach polityki oraz przeprowadzenie transformacji, która będzie sprawiedliwa i sprzyjająca włączeniu społecznemu. Nowy Europejski Zielony Ład dotyczy wszystkich sektorów gospodarki, w szczególności zaś transportu, energii, rolnictwa, obiektów budowlanych oraz takich gałęzi przemysłu, jak przemysł stalowy, cementowy, teleinformatyczny, tekstylny i chemiczny.

Ponadto UE stara się sprostać zmianom, jakie były do tej pory obserwowane w obszarze rozwoju technologicznego. Odpowiednie regulacje zostały zawarte w Nowej Strategii Przemysłowej Unii Europejskiej⁶. Polityka ta została przedstawiona przez Komisję Europejską w marcu 2020 roku. Ma ona charakter przekrojowy, a jej celem jest zapewnienie warunków ramowych sprzyjających konkurencyjności w przemyśle. Polityka ta została oparta na dwóch filarach: neutralności klimatycznej oraz cyfryzacji (digitalizacji), jest także związana z wieloma unijnymi strategiami politycznymi, na przykład handlem, rynkiem wewnętrznym, badaniami i innowacjami, zatrudnieniem, ochroną środowiska i zdrowiem

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 11 grudnia 2019 roku — Nowy Zielony Ład, COM (2019) 640 final.

⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 10 marca 2020 roku — Nowa strategia przemysłowa dla Europy, COM (2020) 102 final.

publicznym. Unijna polityka przemysłowa powinna zmierzać przede wszystkim do: przyspieszenia dostosowania przemysłu do zmian strukturalnych, wspierania środowiska sprzyjającego inicjatywom i rozwojowi przedsiębiorstw (zwłaszcza małych i średnich) w całej Unii, wspierania środowiska sprzyjającego współpracy między przedsiębiorstwami oraz sprzyjania lepszemu wykorzystaniu potencjału przemysłowego polityk innowacyjnych, badań i rozwoju technologicznego.

Komisja 9 marca 2021 roku przedstawiła wizję i kierunek transformacji cyfrowej w Europie do 2030 roku. Zaproponowała wówczas tak zwany cyfrowy kompas, aby przekuć ambicje cyfrowe UE na 2030 roku na konkretne cele. Kształtują się one wokół czterech głównych punktów: 1. wykwalifikowane cyfrowo społeczeństwo i wysoko wykwalifikowani profesjonaliści w dziedzinie cyfrowej; 2. bezpieczna, wydajna i zrównoważona infrastruktura cyfrowa; 3. transformacja cyfrowa przedsiębiorstw; 4. cyfryzacja usług publicznych.

Zmiany geopolityczne to przede wszystkim kwestia dotycząca relacji polityczno-gospodarczych między Unią Europejską a wiodącymi gospodarkami światowymi, to jest gospodarkami chińską oraz amerykańską. Istotne znaczenie ma zwłaszcza ewentualna współpraca nawiązywana przez kraje członkowskie z Chinami w ramach inicjatywy tak zwanego Nowego Jedwabnego Szlaku. Koncepcja ta, określana również Inicjatywą Pasa i Drogi, została przedstawiona przez przewodniczącego Chińskiej Republiki Ludowej Xi Jinpinga w 2013 roku. Skomplikowany charakter współpracy z większością chińskich przedsiębiorców wynika z ich statusu jako przedsiębiorców subsydiowanych.

Częstokroć w praktyce obserwuje się, iż dopuszczenie przedsiębiorców chińskich do rynku unijnych zamówień publicznych skutkuje poważnymi zakłóceniami konkurencji. W celu zapobieżenia takim sytuacjom 17 czerwca 2020 roku Komisja Europejska wydała Białą Księgę w sprawie wyrównywania szans w związku z subsydiami zagranicznymi⁷. Księga ta składa się z trzech modułów. W module 3 zawarto propozycje regulacji dotyczące zamówień publicznych. Według podstawowego założenia przyjętego w tym module w przypadku zaistnienia okoliczności przewidzianych w księdze nabywcy publiczni w UE byłiby zobowiązani do wykluczenia z procedur udzielania zamówień publicznych tych podmiotów gospodarczych, które otrzymały zakłócającą konkurencję subsydia zagraniczne. Ta nowa podstawa wykluczenia mogłaby zarówno mieć zastosowanie w ramach konkretnej procedury, jak i prowadzić do wykluczenia z kolejnych procedur udzielania zamówień publicznych pod warunkiem spełnienia określonych warunków. Do zastosowania sankcji polegającej na wykluczeniu wykonawcy z postępowania konieczne będzie ustalenie, czy subsydlum zagraniczne ułatwia udział w procedurze udzielania zamówień publicznych, to jest — czy umożliwia podmiotowi gospodarczemu korzystającemu z subsydium udział w procedurze ze szkodą dla przedsiębiorstw, które nie otrzymały subsydium. Propozycje zawarte

⁷ COM (2020) 253.

w Białej Księdze doczekały się rozwinięcia w propozycji rozporządzenia Komisji Europejskiej i Rady w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny⁸.

Pandemia COVID-19 wraz ze zmianami geopolitycznymi wymusiła podjęcie dodatkowych działań mających na celu łagodzenie skutków pojawiających się kryzysów. Pierwszym — zauważalnym na poziomie krajowym — było przyjęcie 2 marca 2020 roku ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁹. Z praktycznego punktu widzenia jednym z kluczowych obszarów regulacji zawartej w tej ustawie stała się kwestia wyłączenia obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Takie rozwiązanie zostało przewidziane w art. 6. Zgodnie z zawartą w nim dyspozycją do zamówień, których przedmiotem są dostawy¹⁰ lub usługi niezbędne do przeciwdziałania COVID-19, nie stosuje się przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, jeżeli zachodzi wysokie prawdopodobieństwo szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się choroby lub wymaga tego ochrona zdrowia publicznego. Wyłączenie obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych w sprawach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem pandemii wywołało dyskusję, nasiloną w związku z licznymi wątpliwościami co do zamówień na szczeblu rządowym, która dotyczyła zagrożeń procedur zamówieniowych szeroko rozumianą korupcją i nepotyzmem.

Drugi obszar wpływu pandemii COVID-19 — o charakterze ponadnarodowym — to przyjęcie bezprecedensowego Europejskiego Planu Odbudowy, który został ogłoszony przez Komisję Europejską 27 maja 2020 roku. Jego najważniejszym elementem stało się utworzenie funduszu Next Generation EU w wysokości 750 miliardów euro. Wiele z założeń przedstawionych w Europejskim Planie Odbudowy, a następnie w ich krajowych implikacjach będzie związanych z zastosowaniem procedur z zakresu zamówień publicznych.

⁸ COM (2021) 223 final 2021/0114 (COD), Bruksela 5.05.2021.

⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 374. Kolejne regulacje dotyczące zamówień publicznych pojawiły się na gruncie sukcesywnych wersji tak zwanych tarcz antykryzysowych. Obejmowały one: ustawę z dnia 31 marca 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (tak zwana tarcza antykryzysowa 1.0), ustawę z dnia 16 kwietnia 2020 roku o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (tak zwana tarcza antykryzysowa 2.0), ustawę z dnia 14 maja 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (tak zwana tarcza antykryzysowa 3.0) oraz ustawę z dnia 19 czerwca 2020 roku o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 (tak zwana tarcza antykryzysowa 4.0).

¹⁰ W wersji uchwalonej 2 marca mowa była o towarach.

Wyzwania związane ze zmianami klimatu, rozwojem technologicznym, nową „układanką” geostrategiczną oraz wybuchem i przebiegiem pandemii COVID-19 powodują wystąpienie całkowicie nowego kolażu spraw, których właściwa regulacja stała się bieżącym problemem sektora publicznego. Pojawia się w związku z tym kwestia pożądanego modelu zamówień publicznych w dobie nowych wyzwań współczesności. Przez model rozumie się przy tym współdziałanie konstrukcji prawnych z ich zastosowaniem w praktyce.

Model zamówień publicznych odpowiadający aktualnym wyzwaniom współczesności

Analiza wyzwań współczesności, jak również obserwacja działań podejmowanych na szczeblu unijnym nakazuje zastanowić się nad pożądanym modelem zamówień publicznych. Model ten w założeniu powinien odpowiadać bieżącym potrzebom sektora publicznego, sektora prywatnego oraz beneficjentów współpracy obu sektorów przy uwzględnieniu kierunków i dynamiki obserwowanych zmian. Do głównych filarów pożądanego modelu zamówień publicznych należy zaliczyć następujące elementy:

1. nastawienie na realizację tak zwanych zamówień strategicznych związanych z implementacją aspektów środowiskowych, społecznych oraz innowacyjnych;
2. stworzenie warunków do efektywnej współpracy pomiędzy sektorami, obejmującej zarówno etap przygotowania postępowania, udzielenia zamówienia, jak i realizacji umowy;
3. realizację wysokiego poziomu konkurencyjności na rynku zamówień publicznych;
4. dążenie do maksymalizacji transparentności zamówień publicznych przy jednoczesnym ograniczeniu zdarzeń korupcyjnych.

Wydaje się, że pierwsze trzy wskazane założenia pożądanego obecnie modelu zamówień publicznych dały podstawy nowej regulacji zamówień publicznych zawartej w ustawie z dnia 11 września 2019 roku. Przyjęta w tym akcie normatywnym koncepcja zakładała przede wszystkim zwiększenie roli zamówień strategicznych oraz podniesienie atrakcyjności rynku zamówień publicznych dla sektora prywatnego. Wprowadzono wiele nowych konstrukcji prawnych, jak również dokonano modyfikacji już istniejących. W tym miejscu warto wskazać kilka z nich.

Zmiany dotyczyły między innymi wprowadzenia w art. 17 ust. 1 pkt 2 zasady efektywności. Nowe rozwiązanie zakłada uzyskanie najlepszych w stosunku do poniesionych nakładów efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy

do uzyskania w danym zamówieniu. Efekty gospodarcze powinny być przy tym rozumiane szeroko i obejmować zakresem również aspekty technologiczne. Nowa konstrukcja prawna przewidziana została też w art. 21 ustawy Prawo zamówień publicznych. Polega ona na konieczności przyjęcia przez Radę Ministrów czteroletniej polityki zakupowej państwa. Polityka zakupowa zaś powinna określać przy tym priorytetowe działania Rzeczypospolitej Polskiej w obszarze zamówień publicznych, a także pożądaną kierunek działań zamawiających w zakresie udzielanych zamówień, który obejmuje przede wszystkim zakup innowacyjnych lub zrównoważonych produktów oraz usług. Polityka ta powinna zatem bezpośrednio odnosić się do konieczności uwzględnienia aspektów związanych z rozwojem technologicznym, co będzie ważnym impulsem rozwoju rodzimego sektora prywatnego. W art. 83 ustawy przewidziano z kolei analizę potrzeb zamawiających. Analiza ta powinna uwzględniać potrzeby zamawiających odnoszące się między innymi do aspektów środowiskowych oraz innowacyjnych.

Nowa ustawa wprowadziła również nowe, uproszczone tryby dla postępowań o udzielenie zamówienia publicznego poniżej tak zwanych progów unijnych. Odpowiednie rozwiązania zostały zawarte w art. 275 ustawy Prawo zamówień publicznych. W dziale VII ustawy wprowadzono liczne rozwiązania mające na celu poprawę sytuacji wykonawców w umowach zawieranych z zamawiającymi. Przewidziano też *expressis verbis* możliwość wykorzystywania alternatywnych metod rozwiązywania sporów na tle umów w sprawach zamówień publicznych. Ponadto w art. 580 ustawy powołano sąd zamówień publicznych, którego działalność orzecznicza ma się przyczynić do ujednolicenia praktyki interpretacyjnej.

W oczekiwaniu na pierwszą ewaluację rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych

W kontekście zasygnalizowanych zmian społeczno-polityczno-gospodarczych i wobec przyjęcia założenia o istotnej roli zamówień publicznych pojawia się pytanie dotyczące skuteczności reformy rodzimych zamówień publicznych wprowadzonych mocą ustawy z dnia 11 września 2019 roku. Okazją do pierwszych refleksji będzie sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych dotyczące funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2021 roku. Sprawozdanie to ukaże się w połowie 2022 roku. Ocena efektów wdrożenia będzie miała charakter wstępny. Wskazywać będzie jednak na symptomy dotyczące responsywności rynku na pojawiające się wyzwania. Rodzi się zatem istotne pytanie odnośnie do tego, na jakie wskaźniki powinna zostać zwrócona szczególna uwaga w momencie pojawienia się sprawozdania Prezesa UZP za rok 2021. W ocenie

autora o pozytywnych symptomach wdrożenia reformy krajowych zamówień publicznych na wczesnym jej etapie świadczyć będą przede wszystkim następujące wskaźniki.

Po pierwsze, istotny będzie wskaźnik dotyczący poziomu konkurencyjności na rynku zamówień publicznych. Pozytywnym sygnałem dla rynku powinien okazać się spadek postępowań z udziałem jednego oferenta. Uwidocznić powinna się również tendencja wzrostu liczby ofert wpływających w postępowaniach w sprawie udzielenia zamówień publicznych.

Po drugie, ważne znaczenie będzie mieć również kwestia dotycząca wzrostu poziomu wykorzystywania negocjacyjnych trybów wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniach zarówno poniżej, jak i powyżej progów unijnych. Istotna będzie też liczba przypadków, w których nastąpi wykorzystanie trybu udzielenia zamówienia z wolnej ręki. Uwaga powinna zostać także skierowana na wskaźniki dotyczące poziomu wykorzystania konstrukcji rozeznania rynku, o którym mowa w art. 84 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Po trzecie, interesująca będzie również obserwacja wskaźnika dotyczącego realizacji zamówień strategicznych. Wzrost wykorzystania zamówień prośrodowiskowych powinien mieć charakter skokowy. Zauważalna powinna być także tendencja wykorzystywania partnerstwa innowacyjnego oraz aspektów innowacyjnych w fazie oceny najkorzystniejszej oferty na podstawie art. 242 ust. 1 pkt 4, zgodnie z którym kryterium jakościowym może być w szczególności kryterium odnoszące się do aspektów innowacyjnych. Poziom zamówień prospołecznych nie powinien w pierwszym okresie wskazywać tendencji znacząco wzrostowych.

Po czwarte, zauważalna powinna być tendencja do szerszego korzystania z alternatywnych metod rozwiązywania sporów powstających na tle umów w sprawach zamówień publicznych. Pełna ocena skutków reformy będzie następować w kolejnych latach. Pierwsze sprawozdanie Prezesa UZP dotyczące funkcjonowania systemu zamówień publicznych pokaże jednak, jak krajowy rynek reaguje na współczesne wyzwania, zmiany społeczno-ekonomiczne oraz nowe możliwości, które daje ustawa z 11 września 2019 roku.

A Few Comments about the Upcoming Evaluation of the First Year of the Validity of the Public Procurement Law of 11 September 2019

Summary

The reform of Polish public procurement was introduced by the Law of 11 September 2019, which entered into force on 1 January 2021. After a year in force, based on the Report of the President of the Public Procurement Office, which will be published in June 2022, it will be possible

to indicate preliminary conclusions regarding the remodelling of the Polish public procurement market. The key indicators will be those relating to market competitiveness, the use of structures that strengthen cooperation with the private sector, including preliminary market consultations and negotiated procedures, and the level of implementation of the so-called strategic procurement. This paper will comment on the state of the Polish public procurement market prior to the full implementation of the reform. Directions of socio-political-economic changes forcing a new approach to public procurement will be outlined. The main assumptions of the Act of 19 September 2019, Public Procurement Law, will be mentioned. Finally, key spheres will be indicated, which, in the author's opinion, should arouse particular interest in the context of the evaluation of the Polish public procurement market in 2022.

Keywords: procurement reform, climate change, technological development, COVID-19 pandemic, evaluation.