



ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Organy publiczne udzielają zamówień na wykonanie robót i świadczenie usług. Zamówienia te, na które przypadają obroty handlowe w wysokości 2448 mld EUR, dowodzą, że udzielanie zamówień publicznych na szczeblu europejskim jest ważnym czynnikiem stymulującym wzrost gospodarczy, tworzenie miejsc pracy i innowacje. Pakiet dotyczący zamówień publicznych, przyjęty w 2014 r. przez Parlament i Radę, powiększa roczny PKB Unii Europejskiej o 2,88 mld EUR. Co więcej, dzięki dyrektywom UE dotyczącym zamówień publicznych całkowita wartość zamówień wzrosła z niecałych 200 do ok. 525 mld EUR.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 26, 34, art. 53 ust. 1, art. 56, 57, 62 i 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Zamówienia publiczne odgrywają znaczącą rolę w gospodarkach państw członkowskich, a ich wartość szacuje się na ponad 16 % PKB Unii. Przed wdrożeniem prawodawstwa wspólnotowego tylko 2 % zamówień publicznych było udzielanych przedsiębiorstwom spoza danego kraju. Odgrywają one kluczową rolę w niektórych branżach (takich jak budownictwo i roboty publiczne, energetyka, telekomunikacja oraz przemysł ciężki) i zazwyczaj – w oparciu o przepisy ustawowe lub administracyjne – charakteryzują się preferencją dla dostawców krajowych. Ten brak otwartej i skutecznej konkurencji był jedną z przeszkód w urzeczywistnianiu jednolitego rynku, która przyczyniła się do podwyższenia kosztów ponoszonych przez organy zamawiające i hamowania wzrostu konkurencyjności w niektórych kluczowych sektorach przemysłu.

Stosowanie w odniesieniu do zamówień publicznych zasad rynku wewnętrznego gwarantuje efektywniejszy podział zasobów gospodarczych i bardziej racjonalne wykorzystanie funduszy publicznych, gdyż organy publiczne otrzymują produkty i usługi o najwyższej możliwej jakości po najkorzystniejszej cenie w warunkach większej konkurencji. Promowanie przedsiębiorstw o najlepszych wynikach na europejskim rynku pobudza konkurencyjność wśród europejskich przedsiębiorstw oraz wzmacnia poszanowanie zasad przejrzystości, równego traktowania i wydajności, dzięki czemu zmniejsza ryzyko występowania oszustw i korupcji.



OSIĄGNIĘCIA

Wspólnota dysponuje przepisami mającymi na celu koordynację przepisów krajowych, umożliwiającymi nakładanie obowiązków związanych z publikacją zaproszeń do składania ofert i z obiektywnymi kryteriami kontroli przetargów. Po przyjęciu licznych aktów normatywnych, poczynając od lat 60. XX w., Wspólnota postanowiła uprościć i skonsolidować prawodawstwo dotyczące zamówień publicznych i przyjęła w tym celu cztery dyrektywy^[1]. Z myślą o uproszczeniu i zapewnieniu większej jasności trzy z wymienionych dyrektyw połączono w dyrektywę 2004/18/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi oraz dyrektywę 2004/17/WE koordynującą procedury udzielania zamówień publicznych w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. W [dyrektywie 2009/81/WE](#) wprowadzono szczegółowe zasady udzielania zamówień publicznych w dziedzinie obronności, których celem jest ułatwienie dostępu do rynków obrony innych państw członkowskich.

REFORMA

W 2014 r. Parlament i Rada przyjęły nowy pakiet dotyczący zamówień publicznych, który obejmuje [dyrektywę 2014/24/UE](#) w sprawie zamówień publicznych (uchylającą dyrektywę 2004/18/WE) oraz [dyrektywę 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 (uchylającą dyrektywę 2004/17/WE). Uzupełnieniem pakietu dotyczącego zamówień publicznych jest nowa dyrektywa w sprawie udzielania koncesji ([dyrektywa 2014/23/UE](#)), w której określono odpowiednie ramy prawne dla udzielania koncesji, a jednocześnie zadbano o to, aby wykonawcy w UE mieli faktyczny i niedyskryminacyjny dostęp do rynku UE, oraz zagwarantowano większą pewność w odniesieniu do obowiązującego prawa.

Zewnętrzny komponent zamówień publicznych uwzględniono również we wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia z 2012 r. ustanawiającego zasady dostępu towarów i usług z państw trzecich do rynku wewnętrznego Unii w zakresie zamówień publicznych oraz procedury wspierające negocjacje dotyczące dostępu unijnych towarów i usług do rynków zamówień publicznych państw trzecich.

W kwietniu 2012 r. [Komisja przyjęła strategię na rzecz e-zamówień](#)^[2], aby osiągnąć pełny zakres e-zamówień do połowy 2016 r. W dniu 16 kwietnia 2014 r. Parlament i Rada przyjęły [dyrektywę 2014/55/UE](#) w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych^[3].

W dniu 3 października 2017 r. Komisja opublikowała dwa komunikaty: „Skuteczne zamówienia publiczne dla Europy” ([COM\(2017\)0572](#)) i „Wspieranie inwestycji poprzez dobrowolny mechanizm oceny ex ante aspektów dotyczących procedury udzielania zamówień publicznych w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych” ([COM\(2017\)0573](#)). Z myślą o dalszym usprawnieniu procedur udzielania zamówień publicznych na szczeblu europejskim (pakiet dotyczący

[1]Dyrektywy 92/50/EWG, 93/36/EWG, 93/37/EWG i 93/38/EWG.

[3]Dz.U. L 133 z 6.5.2014, s. 1.



strategii udzielania zamówień publicznych) Komisja opublikowała również [zalecenie](#) w sprawie profesjonalizacji zamówień publicznych i budowania struktur na potrzeby profesjonalizacji zamówień publicznych.

DEFINICJE

„Zamówienia publiczne” oznaczają umowy o charakterze odpłatnym zawierane między co najmniej jedną instytucją zamawiającą a co najmniej jednym wykonawcą. Przedmiotem tych umów jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług.

„Instytucje zamawiające” oznaczają organy państwowe, regionalne lub lokalne, podmioty prawa publicznego albo stowarzyszenia utworzone przez co najmniej jeden z tych organów lub jeden z podmiotów prawa publicznego.

„Koncesje” oznaczają umowy o charakterze odpłatnym, na mocy których co najmniej jedna instytucja zamawiająca lub podmiot zamawiający powierza wykonanie prac lub świadczenie usług i zarządzanie nimi co najmniej jednemu wykonawcy, za które wynagrodzeniem jest wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego lub korzystania z usług będących przedmiotem umowy lub to prawo wraz z odpłatnością.

POSTĘPOWANIE O UDZIELENIE ZAMÓWIENIA

Każda procedura musi być zgodna z zasadami prawa UE, a w szczególności ze swobodnym przepływem towarów, swobodą przedsiębiorczości i swobodą świadczenia usług, jak również zasadami, które z nich wynikają, takimi jak zasada równego traktowania, niedyskryminacji, wzajemnego uznawania, proporcjonalności i przejrzystości. Konieczne jest również poszanowanie konkurencji, poufności i efektywności.

A. Typy procedur

Zaproszenia do składania ofert muszą odpowiadać różnym typom procedur stosowanym w oparciu o system progów połączony z metodami obliczania szacunkowej wartości każdego zamówienia publicznego i wskazówkami odnośnie do procedur, jakie mają zostać wykorzystane zgodnie z dyrektywami. W „procedurze otwartej” ofertę może złożyć każdy zainteresowany podmiot gospodarczy. W „procedurze ograniczonej” oferty mogą składać tylko zaproszeni kandydaci. W „procedurze konkurencyjnej z negocjacjami” o udział może ubiegać się każdy podmiot gospodarczy, ale tylko kandydaci zaproszeni na podstawie oceny dostarczonych informacji mogą przedłożyć ofertę wstępną. W postępowaniu w trybie „dialogu konkurencyjnego” o udział może ubiegać się każdy podmiot gospodarczy, ale w dialogu uczestniczą wyłącznie zaproszeni kandydaci. Ma ono zastosowanie, gdy organy zamawiające nie są w stanie określić, w jaki sposób zaspokoić swoje potrzeby wynikające z zamówienia albo dokonać oceny rozwiązania, jakie rynek może zaoferować. Zamówienie jest udzielane wyłącznie na podstawie kryterium dotyczącego najlepszego stosunku jakości do ceny. Nową procedurę – „partnerstwo innowacyjne” – stworzono na potrzeby sytuacji, kiedy konieczne jest zastosowanie innowacyjnego rozwiązania, które nie jest jeszcze dostępne na rynku. Organ zamawiający postanawia utworzyć partnerstwo innowacyjne z jednym lub kilkoma partnerami, którzy niezależnie



prowadzą działania w zakresie badań i rozwoju, aby wynegocjować nowe, innowacyjne rozwiązanie podczas postępowania o udzielenie zamówienia. Wreszcie w określonych przypadkach i okolicznościach organy zamawiające mogą udzielić zamówienia na podstawie procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu.

B. Kryteria udzielania zamówień

Organy zamawiające muszą udzielać zamówienia w oparciu o ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie. Podczas reformy przepisów dotyczących zamówień publicznych wprowadzono nowe kryterium udzielania zamówienia na podstawie oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, którego celem jest zapewnienie najlepszej jakości za daną cenę (a nie najniższej ceny), tj. uwzględnienie jakości, jak również ceny lub kosztów cyklu życia, w odniesieniu do robót budowlanych, danego towaru lub usługi. W ramach tego kryterium większy nacisk kładzie się na jakość, względy środowiskowe i społeczne, jak również na innowacyjność.

C. Zasady dotyczące publikacji ogłoszenia i przejrzystości

W ramach postępowania o udzielenie zamówienia konieczne jest zapewnienie niezbędnej przejrzystości na każdym etapie. Jest to możliwe przede wszystkim dzięki publikowaniu najważniejszych elementów postępowania o udzielenie zamówienia oraz dzięki rozpowszechnieniu informacji dotyczących kandydatów i oferentów, jak również dostarczeniu wystarczającej dokumentacji na temat wszystkich etapów postępowania.

D. Środki odwoławcze

Aby umożliwić podjęcie działań w przypadku złamania przepisów dotyczących zamówień publicznych przez instytucje zamawiające, w dyrektywie w sprawie procedur odwoławczych ([2007/66/WE](#)) określono skuteczny system odwołań obejmujący zarówno dyrektywy dotyczące udzielania zamówień publicznych, jak i dyrektywy w sprawie udzielania koncesji oraz wprowadzono dwa istotne elementy. Okres zawieszenia – po podjęciu decyzji o udzieleniu zamówienia – daje oferentom szansę zapoznania się z decyzją i postanowieniem, czy wszcząć procedurę odwoławczą. Podczas takiego co najmniej dziesięciodniowego okresu organy zamawiające nie mogą podpisać umowy.

E. Inne aspekty zamówień publicznych

W nowych przepisach promuje się zielone zamówienia publiczne na podstawie podejścia opartego na kosztach cyklu życia i możliwości zastosowania szczegółowego oznakowania lub oznakowania ekologicznego. Istotne znaczenie mają również aspekty społeczne wraz ze szczegółowymi przepisami zawartymi w dyrektywach dotyczącymi włączenia społecznego, kryteriów społecznych, podwykonawstwa oraz uproszczonego systemu zamówień publicznych na usługi. Zmniejszenie formalności administracyjnych i lepsza dostępność zamówień publicznych dla MŚP mają również kluczowe znaczenie. W nowych przepisach wprowadzono jednolity europejski dokument zamówienia i przewidziano korzystanie z oświadczeń własnych. Dostęp MŚP do zamówień publicznych zostanie ułatwiony, szczególnie dzięki możliwości dzielenia zamówień na części oraz ograniczenia wymogów dotyczących obrotu rocznego. W nowych dyrektywach przewidziano stopniowe wprowadzanie obowiązku korzystania z e-zamówień i określono szczegółowe przepisy dotyczące technik i instrumentów



w zakresie zamówień elektronicznych i zamówień zagregowanych, takich jak umowy ramowe, dynamiczne systemy zakupów, aukcje elektroniczne itp. W dyrektywach uwzględniono orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczące stosunków wewnętrznych, które umożliwia organom zamawiającym, w określonych warunkach, udzielenie zamówienia przedsiębiorstwu bez stosowania postępowania o udzielenie zamówienia. W nowych przepisach umocniono również obowiązujące przepisy dotyczące konfliktu interesów, faworyzowania i korupcji.

KONCESJE

Nowe przepisy dotyczące koncesji są o wiele bardziej szczegółowe niż zasady obowiązujące w przypadku ogólnych zamówień publicznych.

Dyrektywa ma zastosowanie wyłącznie do udzielania koncesji o wartości nie mniejszej niż 5 mln EUR, a niektóre rodzaje koncesji są wyłączone z zakresu dyrektywy, w tym koncesje dotyczące wody pitnej. Inaczej niż w przypadku ogólnego postępowania o udzielenie zamówienia, organy zamawiające mogą swobodnie dostosować strukturę postępowania o udzielenie koncesji do norm krajowych lub do swoich własnych preferencji. Muszą przestrzegać pewnych podstawowych zasad dotyczących publikacji ogłoszenia o koncesji, udzielania informacji na temat wymogów minimalnych, kryteriów udzielania koncesji, przestrzegania ustalonych wymogów i odrzucania kandydatów, którzy ich nie spełniają. Ponadto przedmiot koncesji, kryteria udzielenia koncesji oraz wymogi minimalne nie mogą stanowić przedmiotu negocjacji w ramach postępowania o udzielenie koncesji. Koncesji udziela się na czas ograniczony, a kwestia przedłużenia koncesji podlega ocenie w ramach procedury modyfikacji umów.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Przed przyjęciem pakietu dotyczącego zamówień publicznych w dniu 15 stycznia 2014 r. Parlament Europejski przyjął szereg rezolucji, w tym rezolucję z dnia 18 maja 2010 r. w sprawie zmian w procedurze udzielania zamówień publicznych, rezolucję z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie równego dostępu do rynków sektora publicznego w UE i państwach trzecich oraz rezolucję z dnia 25 października 2011 r. w sprawie modernizacji zamówień publicznych. W tych rezolucjach Parlament opowiedział się w szczególności za dokonaniem uproszczeń i wezwał do umocnienia pewności prawnej. Parlament uznał, że najniższa cena nie powinna stanowić jedyne kryterium uwzględnianego przy udzieleniu zamówienia, ale raczej najwyższa wartość, z uwzględnieniem kryteriów zrównoważonego charakteru (w tym kosztów cyklu życia, kryteriów środowiskowych i społecznych), które również należy wziąć pod uwagę.

Z badań wynika, że szacunkowe korzyści będące następstwem niedawnej działalności ustawodawczej Parlamentu sięgają kwoty 2,88 mld EUR rocznie, głównie w dziedzinie dynamiki i innych korzyści gospodarczych. Jednocześnie dzięki dyrektywom UE dotyczącym zamówień publicznych całkowita wartość zamówień wzrosła z niecałych 200 do ok. 525 mld EUR^[4].

[4] Analiza pt. „Wkład na rzecz wzrostu gospodarczego – zamówienia publiczne w Europie. Zapewnianie korzyści ekonomicznych obywatelom i przedsiębiorstwom” (2019), przygotowana przez departament



W ramach działań na rzecz dalszego usprawniania zamówień publicznych na szczeblu europejskim w 2018 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie pakietu dotyczącego strategii udzielania zamówień publicznych, w której zaapelował o większe wykorzystanie technologii cyfrowych w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych w Unii, ułatwienia dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw społecznych, lepszy dostęp dostawców z UE do rynków zamówień publicznych w państwach trzecich i profesjonalizację zamawiających^[5].

[Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff / Andreea Dobrita](#)
04/2019

tematyczny A i Uniwersytet w Münster dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631048/IPOL_STU\(2018\)631048_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631048/IPOL_STU(2018)631048_EN.pdf).

[5]Analiza pt. „Wkład na rzecz wzrostu gospodarczego – zamówienia publiczne w Europie. Zapewnianie korzyści ekonomicznych obywatelom i przedsiębiorstwom” (2018), przygotowana przez departament tematyczny A i Uniwersytet w Hull dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/626088/IPOL_STU\(2018\)626088_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/626088/IPOL_STU(2018)626088_EN.pdf).

