

**Henryk Nowicki**

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu  
e-mail: nowicki@law.umk.pl

---

## CELE SYSTEMU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

---

## GOALS OF PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM

---

DOI: 10.15611/pn.2017.497.03

**Streszczenie:** W artykule przedstawiono problematykę celów systemu zamówień publicznych i ich współzależność z celami prawa zamówień publicznych. Wskazano na relację celów i zasad w systemie prawa oraz potrzebę ich ujęcia w części normatywnej systemu prawa zamówień publicznych. Przedstawiono cele zamówień publicznych w prawie UE i potrzebę ich implementacji do prawa krajowego. Rozważania zawierają również uwagi *de lege ferenda* w odniesieniu do przygotowywanej nowej ustawy z zakresu prawa zamówień publicznych.

**Słowa kluczowe:** cele zamówień publicznych, cele prawa zamówień publicznych, cele jako wartości, cele a zasady prawa zamówień publicznych, cele zamówień publicznych w prawie UE.

**Summary:** This paper concerns issues dealing with the goals of public procurement system and their interplay with the goals of public procurement law. The author points out the realization of different goals and principles in law system and underlines the need to include them as a part of public procurement legal framework. This paper contains also some *de lege ferenda* remarks in respect of the new Polish Public Procurement Law, which is about to be prepared.

**Keywords:** goals of public procurement, goals of Public Procurement Law, goals as values, goals vs. principles of Public Procurement Law, goals of EU public procurement.

### 1. Cele a zasady w systemie prawa

Prawo zamówień publicznych<sup>1</sup> instytucjonalizuje reguły powszechnego zachowania się podmiotów uczestniczących w procesie udzielania zamówień publicznych.

---

<sup>1</sup> Pojęcie prawa zamówień publicznych przyjmuję w ujęciu szerokim, do którego zaliczam właściwe akty prawne UE oraz akty prawa krajowego: ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1579), dalej: Pzp; ustawę z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. poz. 1920); ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 696 ze zm.); akty wykonawcze do Pzp; ustawy, do których bezpośrednio (lub pośrednio) odsyłają powyższe ustawy („jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej”) i ustawy wprowadzające odrębne procedury udzielania zamówień publicznych.

Oznacza to, że prawo zamówień publicznych (normy tego prawa) określa obowiązki poddania się jego postanowieniom przez wszystkie podmioty, do których jest ono skierowane. Podmiotami poddanymi temu prawu są zarówno organy władzy publicznej, jak i pozostałe podmioty publiczne oraz prywatne, których dane normy dotyczą. W przypadku prawa zamówień publicznych jego normom poddani są w pierwszej kolejności zamawiający i wykonawcy oraz właściwe organy państwowe<sup>2</sup>. Prawo zamówień publicznych określa również sytuację prawną innych podmiotów, dla których normy tego prawa są podstawą ich działalności konwencjonalnej<sup>3</sup>.

Jednym z ważnych zagadnień wpływających na kształt i pojmowanie prawa zamówień publicznych jest, wskazywane w literaturze przedmiotu<sup>4</sup>, zagadnienie celów zamówień publicznych<sup>5</sup> i celów prawa zamówień publicznych. Przy tym pojęcie „cele” rozumiem jako „coś, do czego zmierzamy”<sup>6</sup>, działanie „ukierunkowane” na osiągnięcie wskazanych stanów pożądaných. Słusznie wskazuje się, że prawo „jest narzędziem stosowanym do osiągnięcia zamierzonych celów”<sup>7</sup>. Analizując zagadnienie celów zamówień publicznych, należy rozważyć, w jakim stopniu cele te mają lub powinny mieć postać normatywną i tym samym być celami prawa zamówień publicznych, a w jakim mogą być określone w innych dokumentach (poza aktami prawodawczymi). W przypadku wskazywania celów zamówień publicznych w dokumentach niebędących źródłami prawa<sup>8</sup> musimy odpowiedzieć na pytanie: w jakim stopniu tam ujęte cele będą wiązały podmioty, do których te dokumenty są skierowane? Określając cele zamówień publicznych, należy rozważyć, czy i w jakim stopniu cele te są również celami prawa zamówień publicznych. Szczególnie ważne jest określanie celów zamówień publicznych w dokumentach niebędących źródłami prawa i ich wpływ na prawo zamówień publicznych. Czy określone tam cele moż-

<sup>2</sup> W art. 1 Pzp prawodawca używa określenia „organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie”.

<sup>3</sup> Chodzi, między innymi, o organy powołane do kontroli zamówień publicznych.

<sup>4</sup> Zob. J. Sadowy, *Cele systemu zamówień publicznych i ich realizacja na przestrzeni 15 lat w świetle sprawozdań Prezesa Urzędu*, [w:] H. Nowicki, J. Sadowy (red.), *XV-lecie systemu zamówień publicznych w Polsce*, UZP, Toruń – Warszawa 2009, s. 170; H. Nowicki, *Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych*, [w:] J. Sadowy (red.), *System zamówień publicznych w Polsce*, UZP, Warszawa 2013, s. 21 i n.; M. Szydło, *Prawna koncepcja zamówienia publicznego*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 1 i n.

<sup>5</sup> Przez pojęcie „zamówienia publiczne” rozumiem umowy odpłatne zawierane na podstawie aktów prawnych zaliczanych do systemu prawa zamówień publicznych w rozumieniu powyżej przyjętym, dlatego też możemy mówić o systemie zamówień publicznych, który stanowią umowy zawierane na podstawie Pzp, umowy koncesji oraz umowy partnerstwa publiczno-prywatnego, zob. H. Nowicki, P. Nowicki, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako element systemu zamówień publicznych*, Studia BAS, nr 3(39), 2014, s. 85.

<sup>6</sup> Zob. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1. System Prawa Administracyjnego, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 104.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Źródła prawa przyjmuję w rozumieniu art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

na bezpośrednio włączyć do prawa zamówień publicznych, czy też należy nadać im charakter normatywny? Jest to szczególnie istotne na etapie stosowania prawa zamówień publicznych przez zamawiających i wykonawców oraz organy kontrolujące zamówienia publiczne. Organy kontrolujące kierują się np. kryterium legalności działań, część organów dokonuje kontroli, stosując kryterium celowości. Ujęcie celów zamówień publicznych w „pozanormatywnych” dokumentach i ich stosowanie przez podmioty uczestniczące w procesie udzielania zamówień publicznych może budzić uzasadnione wątpliwości organów kontrolujących. Oceniając powoływanie się przez zamawiającego w procesie udzielania zamówień publicznych na cele określone w dokumentach „pozanormatywnych”, trudno będzie zakwalifikować takie działania jako oparte na właściwych przepisach prawa. Co najwyżej będzie je można oceniać z punktu widzenia kryterium celowości, tj. celów, do realizacji których zamawiający jest zobowiązany lub uprawniony.

Podstawowym celem zamówień publicznych<sup>9</sup>, z punktu widzenia zamawiającego, jest dokonanie zakupu dostawy, usługi lub robót budowlanych. Część zamawiających będących jednostkami sektora finansów publicznych, udzielając zamówień publicznych, musi kierować się racjonalnością wydatkowania środków, określoną przepisami ustawy o finansach publicznych<sup>10</sup>. Racjonalność wydatkowania środków publicznych jest bez wątpienia wartością (celem) prawnie określoną i dodatkowo chronioną przepisami dotyczącymi odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>11</sup>. W literaturze przedmiotu wskazuje się na podstawowy cel zamówień publicznych, jakim jest efektywność ekonomiczna (*value for money*) zakupów dokonywanych w ramach zamówień publicznych<sup>12</sup>. Przyjąwszy regulację z ustawy o finansach publicznych jako – chociaż częściowo – odpowiadającą celowi efektywności ekonomicznej, przepisy w niej zawarte wiążą i mają zastosowanie tylko do zamawiających będących jednostkami sektora finansów publicznych<sup>13</sup>.

Określając prawne reguły dokonywania zakupów w systemie zamówień publicznych, prawodawca wskazuje na procedury, które muszą być spełnione, aby dane działanie można było ocenić jako legalne dokonanie zakupu. Prawo zamówień może wskazywać również na realizację innych celów<sup>14</sup>, które z woli prawodawcy mają być osiągnięte poprzez działania zamawiającego dokonującego zakupów. Nale-

<sup>9</sup> W tym przypadku pojęcie celu odnosi się do przedmiotu zamówienia publicznego.

<sup>10</sup> Art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1311), w szczególności art. 17 i 17a.

<sup>12</sup> Zob. M. Szydło, *op. cit.*, s. 3 i n. oraz przywołana tam literatura; P. Nowicki, *Efektywne zamówienia publiczne jako rezultat stosowania nowego podejścia do zamówień publicznych*, PARP, Warszawa 2013.

<sup>13</sup> Należy mieć świadomość, że część zamawiających nie ma statusu jednostek sektora finansów publicznych.

<sup>14</sup> Cele te określam jako „pozazakupowe”, które są osiągnięte wraz z dokonywanym zakupem.

ży zatem rozważyć, w jakim stopniu te inne cele, które mają być osiągnęte poprzez udzielane zamówienia publiczne, są zgodne z celami prawa zamówień publicznych. I czy cele te są tożsame, czy też powinny być tożsame?<sup>15</sup> Podstawowym problemem polskiego systemu zamówień publicznych jest określenie celów zamówień i włączenie ich (skodyfikowanie) do prawa zamówień publicznych. Spośród celów prawa zamówień publicznych wskażemy na przykładowe cele, które mogą (lub powinny) być bezpośrednio (lub pośrednio) osiągnęte wraz z dokonywaniem zakupów.

Cele regulacji prawnych to określone wartości, którym dany akt prawny ma służyć. Ujmując cele w części normatywnej, prawodawca może nadać im wprost postać norm prawnych, mogą one wynikać z przepisów mających charakter zasad i tym samym mogą być z nich wyprowadzane. Nie zawsze muszą one być wyrażone *expressis verbis* w przepisach, mogą wynikać z części nienormatywnej aktu prawnego (wstępu, preambuły<sup>16</sup>), jego uzasadnienia lub z innych dokumentów (oficjalnych) przyjmowanych przez właściwy organ uczestniczący w procesie prawodawczym. Prawodawca polski w uzasadnieniach kolejnych projektów ustaw z zakresu zamówień publicznych formułuje uwagi dotyczące celów regulacji i wprowadzanych zasad. Przy tym w tekście aktów prawnych pojawiają się przepisy, które zawierają zasady udzielania zamówień. Brakuje wyodrębnionych przepisów wskazujących na cele zamówień publicznych. Rodzi to pytanie: czy takie podejście oznacza nadanie innej rangi i charakteru prawnego celom oraz zasadom prawa zamówień publicznych? Oznaczać to może również przyjęcie przez polskiego prawodawcę rozwiązania polegającego na wyprowadzaniu celów z ogółu przepisów zawartych np. w ustawie – Prawo zamówień publicznych. Takie rozwiązanie, moim zdaniem, nie powinno charakteryzować racjonalnego prawodawcy, gdyż nie służy pewności prawnej uczestników procesu udzielania zamówień publicznych. Z punktu widzenia stosowania prawa zamówień publicznych przez uczestników tego procesu ważne jest, aby zamawiający i wykonawcy dysponowali jednoznacznym i precyzyjnym prawem, które daje im podstawy prawne do działania.

Przyjęcie celów i ich włączenie (skodyfikowanie) jako zasad prawa zamówień publicznych, wyrażonych w normach tego prawa, będzie oznaczało, że są to postanowienia, które odgrywają istotną rolę w oddziaływaniu na pozostałe normy należące do tego systemu prawa. Realizacja przyjętych celów będzie jednocześnie działaniem zgodnym z obowiązującym prawem i nie będzie budziła wątpliwości co do legalności dokonywanych zakupów. Propozycja kodyfikacji celów zamówień publicznych wymaga zmiany dotychczasowego podejścia do zasad tworzenia prawa, a właściwie do stosowanych technik legislacyjnych. Wymaga również uwzględnienia faktu, że w naszym systemie prawa zamówień publicznych część celów jest już skodyfikowana.

<sup>15</sup> M. Szydło jednoznacznie wskazuje na tożsamości tych celów, *idem, op. cit.*, s. 1.

<sup>16</sup> W naszym systemie tworzenia prawa sporadycznie spotykamy się ze wstępem lub preambułą do aktu prawnego, nie zawsze mamy również możliwość dotarcia do uzasadnienia wydania danego aktu prawnego lub konkretnego przepisu wprowadzanego np. w wyniku nowelizacji aktu prawnego.

## 2. Cele zamówień publicznych w regulacjach prawnych Unii Europejskiej

System prawa Unii Europejskiej ma tę zaletę (z rozważanego punktu widzenia), że w wielu aktach prawnych mamy bezpośrednie odwołanie się do celów<sup>17</sup>, którym dany akt prawny ma służyć. Już w przepisach Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>18</sup> znajdujemy odwoływanie się do celów funkcjonowania Unii i przyjmowanych regulacji prawnych. Podobnie jest w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych, które w znakomitej części wprost określają cele zamówień publicznych. Prawodawca unijny cele towarzyszące wprowadzanym regulacjom zawiera głównie we wstępie do tych aktów prawnych. Ta część aktu prawnego nie ma charakteru normatywnego (podobnie jak w systemie prawa polskiego), wskazuje natomiast na przesłanki wprowadzania danej regulacji. Wśród tych przesłanek wskazuje się również na cele, które prawodawca unijny zamierza osiągać poprzez wprowadzane regulacje. Oznacza to, że prawodawca unijny, określając obowiązki sektora publicznego w związku z dokonywanymi zakupami, wskazuje na osiąganie równoległe innych celów w związku z wydatkowaniem środków<sup>19</sup>. Uzasadniając potrzebę wprowadzania danych dyrektyw, prawodawca unijny wskazuje również na inne dokumenty i tam określone wartości, które mogą lub powinny być osiągnięte poprzez system prawa zamówień publicznych. Takim dokumentem jest np. Komunikat Komisji Europa 2020<sup>20</sup>, który określa trzy priorytety: rozwój inteligentny, rozwój zrównoważony oraz rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu. Przyjęte priorytety są ze sobą powiązane i określają cele (polityki), które w systemie prawa UE oraz porządkach prawnych krajów członkowskich mogą przybierać różnoraki charakter (obowiązkowy lub fakultatywny) i dotyczyć różnych sfer życia publicznego. Ustanowienie wspólnego rynku (rynku wewnętrznego) służy realizacji ekonomicznego celu integracyjnego Unii Europejskiej<sup>21</sup>. Wspólny rynek obejmuje między innymi rynek zamówień publicznych. Zatem cele i zasady wspólnego rynku są jednocześnie celami i zasadami zamówień publicznych. Zgodnie z postanowieniami TFUE określa się środki i cele (swoboda przepływu towarów, osób, usług i kapitału), które mają służyć wprowadzeniu lub zapewnieniu funkcjonowania rynku wewnętrznego, gwarantując zrównoważony postęp<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> Cele są również nazywane przez prawodawcę unijnego politykami.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2, dalej: TFUE.

<sup>19</sup> Na cele realizowane poprzez system zamówień publicznych wskazuje H. Nowicki, *Znaczenie systemu zamówień publicznych*, s. 21 i n.

<sup>20</sup> Komunikat Komisji Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.03.2010, KOM (2010), s. 5.

<sup>21</sup> Zob. M. Szydło, *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2006, s. 119.

<sup>22</sup> Zob. art. 26 TFUE.

Obecnie „do podstawowych polityk (celów) systemu zamówień publicznych określanych przepisami prawa UE i prawa krajowego należy zaliczyć:

- 1) efektywne wydatkowanie środków,
- 2) przejrzyste wydatkowanie środków,
- 3) otwarcie rynku zamówień publicznych na konkurencję,
- 4) przeciwdziałanie naruszeniom prawa (korupcji),
- 5) innowacyjność w zamówieniach publicznych,
- 6) zielone zamówienia publiczne (proekologiczne),
- 7) zamówienia prospołeczne,
- 8) wspierania MŚP (w tym jako wykonawców oraz podwykonawców),
- 9) zamówienia transgraniczne,
- 10) oraz wiele innych (w zależności od potrzeb) określanych przepisami prawa”<sup>23</sup>.

Określając cele funkcjonowania wspólnego rynku i jego części, jaką są zamówienia publiczne, prawodawca unijny dokonuje tego w różnych dokumentach, nie zawsze będących aktami prawnymi.

### **3. Cele zamówień publicznych w polskim procesie kształtowania się prawa zamówień publicznych**

Wprowadzając ustawę o zamówieniach publicznych w 1994 roku, prawodawca w uzasadnieniu projektu określił, że celem projektowanej regulacji jest wprowadzenie mechanizmów sprzyjających racjonalnemu, efektywnemu i uczciwemu gospodarowaniu środkami publicznymi<sup>24</sup>. Służyć temu miało stworzenie systemowych rozwiązań instytucjonalnych, w tym określenie zasad oraz procedur dokonywania zakupów. Jednocześnie wskazano na naczelne zasady udzielania zamówień publicznych, które miały zapewniać prawidłowe funkcjonowanie systemu zamówień publicznych. Do zasad tych zaliczono: równość (zakaz dyskryminacji), jawność postępowania i kontrolę na każdym etapie postępowania, konkurencyjność postępowania oraz możliwości wspierania krajowych dostawców i wykonawców. Realizacji wskazanych celów miały służyć określone regulacje zawarte w przedmiotowej ustawie. W okresie obowiązywania ustawy z 1994 roku ulegały zmianie również cele, którym jej przepisy miały służyć. Przyjmując w 2004 roku nową ustawę – Prawo zamówień

---

<sup>23</sup> H. Nowicki, *Prawo zamówień publicznych instrumentem kreowania innowacyjnej gospodarki*, [w:] A. Powalowski (red.), *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 289; szerzej na temat celów realizowanych poprzez zamówienia publiczne zob. H. Nowicki, *Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych*, s. 22 i n.

<sup>24</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (druk 310 i 310A) (tekst pierwotny Dz.U. nr 76, poz. 344).

publicznych<sup>25</sup>, wnioskodawca, którym była Rada Ministrów<sup>26</sup>, wskazywał i określał na nowo cele wprowadzanej regulacji:

- zapewnienie spójnej, kompleksowej regulacji dotyczącej zamówień publicznych, uwzględniającej zróżnicowanie mechanizmów udzielania zamówień zależnie od ich wartości;
- pełne dostosowanie polskiego prawa zamówień publicznych do wymogów Unii Europejskiej;
- rozszerzenie i umocnienie istniejących w systemie prawa mechanizmów ograniczających zjawiska korupcyjne;
- likwidacja zbędnych obciążeń biurokratycznych i wprowadzenie rozwiązań ułatwiających przedsiębiorcom dostęp do rynku zamówień.

Jedną z ważnych przesłanek wprowadzenia nowej ustawy i tym samym określenia na nowo celów tej regulacji były prace organów Unii Europejskiej nad przyjęciem kolejnej generacji dyrektyw dotyczących zamówień publicznych<sup>27</sup> oraz przygotowania do członkostwa Polski w UE. Projektodawca odrębnie w uzasadnieniu wskazał i określił katalog zasad udzielania zamówień publicznych<sup>28</sup>, którym to zasadom nadał formę normatywną przez wprowadzenie do ustawy rozdziału poświęconego zasadom udzielania zamówień publicznych<sup>29</sup>. Przy tym określone cele uzasadniały potrzebę wprowadzenia nowej ustawy, natomiast zasady odnosiły się do udzielania zamówień publicznych. Określając zarówno cele, jak i zasady prawodawca nie odniósł ich bezpośrednio do samych zamówień. Kolejne zmiany prawa unijnego oraz prawa krajowego wyznaczają nowe cele zamówień publicznych oraz wpływają na kształtowanie się zasad, którym ma służyć aktualna regulacja prawna zamówień publicznych.

---

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst pierwotny Dz.U. nr 19, poz. 177).

<sup>26</sup> Druk nr 2218 Sejmu RP IV kadencji.

<sup>27</sup> Chodzi o prace nad dyrektywami, które zostały przyjęte 31 marca 2004 r. – Dyrektywą 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.U. UE L 2004, nr 134, s. 1) oraz Dyrektywą 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U. UE L 2004, nr 134, s. 114).

<sup>28</sup> Wskazano na zasady: decentralizacji (samodzielności zamawiającego); jawności; uczciwej konkurencji; równego traktowania wykonawców; bezstronności; pisemności oraz trybów przetargowych jako trybów podstawowych.

<sup>29</sup> Rozdział 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1579), nowelizacją z 22 czerwca 2016 r. (ustawa o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2016 r., poz. 1020) dokonano zmian treści części zasad oraz dodano nową zasadę „uwzględniania złożoności zamówienia” – art. 9a.

#### 4. Nowe prawo zamówień publicznych i cele zamówień publicznych – wnioski

Tocząca się dyskusja i trwające prace nad nową regulacją prawną zamówień publicznych inspirują do rozważenia wprowadzenia do ustawy rozwiązań o charakterze systemowym. Jednym z takich zagadnień jest problematyka celów i zasad nowego prawa zamówień publicznych. W związku z funkcjonującym systemem tworzenia prawa w Polsce uważam za właściwe połączenie w przepisach celów (wartości), którym ma służyć ta regulacja i które mają być osiągnięte w procesie udzielania zamówień publicznych. Marek Szydło wskazuje, że cele zamówień publicznych są tożsame z celami prawa zamówień publicznych. Pogląd ten należy uznać za słuszny, z tym jednak zastrzeżeniem, że obecny stan prawa polskiego na to nie wskazuje. Pogląd powyższy można odnieść do prawa Unii Europejskiej i poglądów prezentowanych w literaturze europejskiej. Prawo UE, co podkreślałem powyżej, wprost zawiera w części normatywnej cele danych regulacji. Dyrektywy dotyczące zamówień publicznych dodatkowo mają rozbudowaną część wstępną, w której oprócz wskazywania celów regulacji mamy do czynienia z uzasadnieniem przyjmowanych celów i motywami ich wprowadzania. W naszym prawie zamówień publicznych, podobnie jak i w zdecydowanej większości aktów ustawowych, nie stosuje się wstępu czy też preambuły. Dla wskazania celów danej regulacji konieczne zatem jest wprowadzenie tych celów do części normatywnej, co w praktyce powinno odbyć się przez połączenie celów z zasadami prawa zamówień publicznych. Nadanie normatywnej postaci celom zamówień publicznych będzie miało istotne znaczenie na etapie stosowania prawa zamówień publicznych przez zamawiających, którzy będą mieli w ten sposób określoną podstawę prawną do podejmowanych działań. Powoływanie się na etapie stosowania prawa zamówień publicznych na cele zamówień publicznych określone w innych dokumentach może być kwestionowane przez organy kontrolujące. Jak wskazałem wyżej, wszystkie organy kontrolujące zamówienia publiczne stosują kryterium legalności jako podstawę oceny działań zamawiających. Dodatkowo znakomita większość zamawiających jest związana dyspozycją przepisu Konstytucji, zobowiązującego organy władzy publicznej do działań na podstawie i w granicach prawa<sup>30</sup>. Wątpliwości może budzić działanie zamawiającego, który będzie wskazywał jako podstawę zastosowania np. rozwiązań innowacyjnych<sup>31</sup> w pro-

<sup>30</sup> Art. 7 Konstytucji RP.

<sup>31</sup> Jednym z podstawowych celów zamówień publicznych powinno być pobudzanie innowacyjnej gospodarki, zob. H. Nowicki, *Zamówienia publiczne elementem innowacyjności w polityce gospodarczej Unii Europejskiej oraz Innowacyjność w polskim prawie zamówień publicznych – zagadnienia wybrane*, [w:] A. Brzezińska-Rawa (red.), *Rola państwa w procesach podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw. Diagnoza istniejących uwarunkowań i barier prawnych – perspektywy rozwoju*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 69 i 79.



jektowanym zamówieniu publicznym dokumentu niebędącego aktem prawnym<sup>32</sup>. W literaturze przedmiotu wskazuje się na podstawowy cel zamówień publicznych, jakim powinna być efektywność ekonomiczna zakupów<sup>33</sup>. Bez niezbędnej regulacji w tym zakresie trudno będzie wskazywać zamawiającemu, dlaczego przyjął określoną relację ceny (kosztu) do wartości, które zamawiający zamierza osiągnąć, dokonując danego zakupu. Reguła efektywności ekonomicznej opiera się na powyższej relacji i zawsze powinna podlegać optymalizowaniu w zależności od wartości, które w interesie publicznym zamawiający zamierza osiągnąć. Tworząc nowe prawo zamówień publicznych, należy zatem rozważyć, w jakim stopniu poprzez przepisy prawa uda się wprowadzić efektywność ekonomiczną jako cel udzielanych zamówień. Oczywiście jest, że oprócz efektywności ekonomicznej niezbędne jest także wprowadzenie innych celów wskazanych w prawie UE jako służących inteligentnemu i zrównoważonemu rozwojowi sprzyjającemu włączeniu społecznemu<sup>34</sup>. Można również rozważyć, w zależności od potrzeb, wprowadzenie własnych celów (krajowych) do systemu zamówień publicznych, zachowując ich zgodność z prawem UE. Wskazywane cele zamówień publicznych będą zawsze celami publicznymi, realizowanymi w przedmiotowych zamówieniach na podstawie zawartych umów<sup>35</sup>. Część celów wskazanych przez prawodawcę unijnego znajduje swe rozwinięcie w polskim prawie zamówień publicznych i – szerzej – w polskim systemie prawa. Takimi celami są np. przejrzyste wydatkowanie środków, otwarcie rynku na konkurencję czy też przeciwdziałanie korupcji. Można jedynie zastanawiać się, czy przyjęte regulacje są wystarczające i właściwe dla osiągnięcia tychże celów. Nasz krajowy system prawa zamówień publicznych częściowo odnosi się do takich celów, jak efektywne wydatkowanie środków, innowacyjność w zamówieniach publicznych, zielone zamówienia publiczne, zamówienia prospołeczne czy też wspieranie MŚP. Przyjęte w tym zakresie regulacje moim zdaniem są niewystarczające, aby można uznać je za wprowadzające dane cele do zamówień publicznych. Przykładem może być innowacyjność w zamówieniach publicznych, która w Pzp została ujęta w procedurze partnerstwa innowacyjnego, a przecież powinna się odnosić do wszystkich zamówień publicznych<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Nawet jeżeli będzie to dokument rządowy, np. Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego lub wcześniej przywoływany dokument UE Komunikat Komisji Europa 2020.

<sup>33</sup> Zob. literatura przywołana w przyp. 12.

<sup>34</sup> M. Szydło cele te nazywa celami drugoplanowymi lub drugorzędnymi, wskazując jednocześnie, że nie są to cele mniej istotne, *idem*, *Prawna koncepcja zamówienia publicznego*, s. 19 i n.

<sup>35</sup> Zob. np. definicję z art. 2 pkt 24 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r.: „partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) oznaczają formę współpracy między podmiotami publicznymi a sektorem prywatnym, których celem jest poprawa realizacji inwestycji w projekty infrastrukturalne lub inne rodzaje operacji realizujących usługi publiczne, poprzez dzielenie ryzyka, wspólne korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub dodatkowe źródła kapitału”.

<sup>36</sup> O czym było wyżej, zobacz szerzej na temat innowacyjności w zamówieniach publicznych: H. Nowicki, *Przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i jego wpływ na inno-*

Ważną częścią nowej ustawy zamówieniowej powinna zatem być modyfikacja przepisów określających zasady, w tym także cele, prawa zamówień publicznych. Tym samym prawodawca nadałby zasadom i celom charakter normatywny. Dzięki takiemu działaniu prawodawcy zasady te pełniłyby dwojaką funkcję – po pierwsze, formułowałyby „określone wskazania merytoryczne”<sup>37</sup> oraz systematyzowałyby normy „danej części systemu prawnego”<sup>38</sup>. Rozważenia wymaga, które z przyjmowanych zasad (celów) powinny znaleźć się w części początkowej ustawy, a które można pozostawić w dotychczas przyjętej postaci, tj. w uregulowaniach już występujących w polskim systemie prawa.

Prawodawca, przyjmując zasady, powinien odnieść je do kwestii najważniejszych i najistotniejszych dla zamówień publicznych, przy czym, co podkreślano wyżej, zasady te muszą być zgodne z prawem UE. Reformując zasady i łącząc je z celami zamówień publicznych, prawodawca stworzy podstawy właściwego interpretowania norm prawnych regulujących zamówienia publiczne. Tym samym prawo zamówień publicznych w szerszym zakresie będzie realizowało zasadę transparentności z jednoczesnym bardziej precyzyjnym ukształtowaniem pozycji prawnej jego uczestników, i to zarówno wykonawców, jak i zamawiających.

Stworzeniu tak ukształtowanych ram prawnych zamówień publicznych musi towarzyszyć założenie o funkcjonowaniu w systemie zamówień publicznych inteligentnego i odpowiedzialnego zamawiającego<sup>39</sup>, który zgodnie z wolą prawodawcy jest odpowiedzialny za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wprowadzanie nowych zasad (celów) zamówień publicznych należy oprzeć na tzw. minimalizmie regulacyjnym, który oznacza „regulowanie tylko tego, co jest niezbędne i tylko w takim zakresie, jaki jest konieczny dla właściwego implementowania nowych dyrektyw oraz poprawnego funkcjonowania systemu zamówień publicznych”<sup>40</sup>. Inteligentny i odpowiedzialny zamawiający oraz praktyka stosowania prawa zamówień publicznych, w tym orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej oraz sądów będzie wyznaczało kierunki wprowadzania powyższych zasad (celów) do udzielanych zamówień publicznych w Polsce.

---

wacyjność udzielanego zamówienia, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki (red.), *Państwo a gospodarka. Kierunki zmian publicznego prawa gospodarczego*, KNPPG, Toruń 2016; H. Nowicki, *Prawo zamówień publicznych instrumentem kreowania innowacyjnej gospodarki* i inne autora.

<sup>37</sup> Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1974, s. 69.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 69 i n.

<sup>39</sup> Zob. szerzej na ten temat: P. Nowicki, *Efektywne zamówienia publiczne*, s. 14-15.

<sup>40</sup> H. Nowicki, P. Nowicki, M. Wierzbowski, *Nowe dyrektywy zamówieniowe a polskie prawo zamówień publicznych. Uwagi de lege ferenda*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki (red.), *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, PRESCOM Sp. z o.o., Wrocław 2015, s. 22; podobne podejście do regulacji w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego formuluje T. Gas, *Die gesetzliche Normierung des öffentlich-privaten Kooperationsvertrags*, Die Verwaltung, Nr 1, 2012 oraz M. Kania, *Modyfikacja umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w świetle modelowych rozwiązań regulacji prawnej dotyczącej współpracy publiczno-prywatnej*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki (red.), *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, s. 368 i n.

Uporządkowanie przepisów prawa zamówień publicznych w oparciu o przedstawione powyżej reguły i wskazanie celów (określonych wartości) zamówień publicznych, którym to prawo ma służyć, będzie czyniło tę regulację jeszcze lepiej służącą celom publicznym. Cele zamówień publicznych muszą być tożsame z celami prawa zamówień publicznych i przybrać postać przepisów ustawowych.

## Literatura

- Duniewska Z., 2010, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1. System Prawa Administracyjnego, C.H. Beck, Warszawa.
- Gas T., 2012, *Die gesetzliche Normierung des öffentlich-privaten Kooperationsvertrags*, Die Verwaltung, Nr 1.
- Kania M., 2015, *Modyfikacja umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w świetle modelowych rozwiązań regulacji prawnej dotyczącej współpracy publiczno-prywatnej*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki (red.), *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, PRESCOM Sp. z o.o., Wrocław.
- Nowicki H., 2013, *Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych*, [w:] J. Sadowy (red.), *System zamówień publicznych w Polsce*, UZP, Warszawa.
- Nowicki H., 2013, *Znaczenie systemu zamówień publicznych*, [w:] J. Sadowy (red.), *System zamówień publicznych w Polsce*, UZP, Warszawa.
- Nowicki H., 2015, *Zamówienia publiczne elementem innowacyjności w polityce gospodarczej Unii Europejskiej oraz Innowacyjność w polskim prawie zamówień publicznych – zagadnienia wybrane*, [w:] A. Brzezińska-Rawa (red.), *Rola państwa w procesach podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw. Diagnoza istniejących uwarunkowań i barier prawnych – perspektywy rozwoju*, C.H. Beck, Warszawa.
- Nowicki H., 2016, *Prawo zamówień publicznych instrumentem kreowania innowacyjnej gospodarki*, [w:] A. Powałowski (red.), *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, C.H. Beck, Warszawa.
- Nowicki H., 2016, *Przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i jego wpływ na innowacyjność udzielanego zamówienia*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki (red.), *Państwo a gospodarka. Kierunki zmian publicznego prawa gospodarczego*, KNPPG, Toruń.
- Nowicki H., Nowicki P., 2014, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako element systemu zamówień publicznych*, Studia BAS, nr 3(39).
- Nowicki H., Nowicki P., Wierzbowski M., 2015, *Nowe dyrektywy zamówieniowe a polskie prawo zamówień publicznych. Uwagi de lege ferenda*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki (red.), *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, PRESCOM Sp. z o.o., Wrocław.
- Nowicki P., 2013, *Efektywne zamówienia publiczne jako rezultat stosowania nowego podejścia do zamówień publicznych*, PARP, Warszawa.
- Sadowy J., 2009, *Cele systemu zamówień publicznych i ich realizacja na przestrzeni 15 lat w świetle sprawozdań Prezesa Urzędu*, [w:] H. Nowicki, J. Sadowy (red.), *XV-lecie systemu zamówień publicznych w Polsce*, UZP, Toruń – Warszawa.
- Szydło M., 2006, *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń.
- Szydło M., 2014, *Prawna koncepcja zamówienia publicznego*, C.H. Beck, Warszawa.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., 1974, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.