

Przedmowa

Zamówienia publiczne stanowią kluczowy obszar gospodarki i finansów Unii Europejskiej. W zależności od stosowanych metodologii obliczeń statystycznych przyjmuje się, iż wartość zamówień publicznych obejmuje pomiędzy 13 a 18% PKB w skali UE.

Regulacje dotyczące zamówień publicznych są jednym z głównych narzędzi, które mają zapewniać poszanowanie podstawowych swobód wspólnego rynku, w zakresie przepływu towarów, usług, osób, jak również kapitału. Prowadzawca europejski kładzie również nacisk na rolę zamówień publicznych jako narzędzia realizacji celów Unii: inteligentnego rozwoju prowadzonego zgodnie z zasadami ekonomii odpowiedzialnej społecznie (vide Program Europa 2020). Doświadczenia powstałe w oparciu o dotychczasowe przepisy wskazują na potrzebę uelastyczenia procedur oraz dostosowania przepisów do zmieniających się realiów gospodarczych i technologicznych.

Prace nad nowymi regulacjami w sprawie zamówień publicznych zostały zapoczątkowane w 2011 r. W trakcie długiego procesu legislacyjnego przeprowadzono szereg konsultacji, zarówno na forum instytucji europejskich, jak również w poszczególnych krajach członkowskich. W rezultacie w dniu 26.2.2015 r. przyjęty został „pakiet” 3 dyrektyw:

- 1) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.2.2014 r. **w sprawie zamówień publicznych**, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L Nr 94, s. 65);
- 2) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z 26.2.2014 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 Nr 94, s. 243);
- 3) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z 26.2.2014 r. **w sprawie udzielania koncesji** (Dz.Urz. UE L Nr 94, s. 1).

Część nowych regulacji wypłynęła z kazuistycznego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, funkcjonującego na gruncie uchylanych dyrektyw (2004/18/WE i 2004/17/WE). Z tego względu, prawidłowe ich odczytanie (które powinno zawsze pozostawać w zgodzie z prawem pierwotnym), wymaga szerszej analizy. Novum jest objęcie regulacją unijną zawierania umów koncesji na usługi (dyrektywa 2014/23/UE). Do tej pory szcążkową regulacją objęte były jedynie koncesje na roboty budowlane.

Przedmiotem niniejszego komentarza są wskazane wyżej trzy **dyrektywy**. Nowe regulacje powinny przyczynić się do usprawnienia działania instytucji (podmiotów) zamawiających, jak również spowodować zdecydowaną szerszą dostępność zamówień dla wykonawców.

Wymaga jednak podkreślenia, iż zasadniczy cel dyrektywy może zostać osiągnięty dopiero po wdrożeniu jej przepisów do krajowych porządków prawnych, co powinno być nastąpić przed 18.4.2016 r. Niezależnie od powyższego, w przypadku niewłaściwego wdrożenia przepisów, mogą zachodzić przypadki tzw. bezpośredniego skutku dyrektyw. W przypadku wątpliwości, przepisy krajowe powinny być interpretowane zgodnie z prawem unijnym. Dlatego właściwe rozumienie celów dyrektyw ma zasadnicze znaczenie. Choć stosowanie nowego pakietu dyrektyw jest krótkie, autorzy uwzględnili w Komentarzu ważne wątpliwości i aspekty stosowania nowych uregulowań.

Przedmowa

Dyrektywy wprowadzają wiele instytucji, które powinny stanowić zachętę do efektywnego rozwoju zamówień publicznych na niezagospodarowanych do tej pory obszarach. Szczególnym przykładem takiego rozwiązania jest m.in. nowa procedura tzw. partnerstwa innowacyjnego. Komentarz ukazuje wieloaspektowość regulacji zawartych w dyrektywach oraz szczegółowo opisuje kluczowe zagadnienia dotyczące poszczególnych instytucji, zwracając szczególną uwagę na kontekst regulacji, tło systemowe i prawne. W opracowaniu uwzględniono w szczególności:

- 1) bogate orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości (w tym orzeczenia, których oficjalne tłumaczenia na język polski nie są dostępne);
- 2) materiały Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego, w tym stanowiska formułowane w procesie legislacji;
- 3) literaturę zagraniczną;
- 4) w odniesieniu do wybranych zagadnień – specyfikę aspektów językowych (tłumaczeń) dyrektywy oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości;
- 5) doświadczenia praktyczne i wnioski wynikające m.in. z postępu technologicznego oraz np. konieczności i zamiaru wdrażania tzw. e-zamówień.

Komentarz skierowany jest zarówno do praktyków, osób prowadzących pracę naukową, jak również do osób i instytucji zajmujących się aspektami legislacji. Załączone opracowanie może stanowić wsparcie w procesie sprawnego wdrażania nowych regulacji do krajowego porządku prawnego. Niniejszy komentarz powinien być także pomocny dla właściwej interpretacji przepisów krajowych tworzonych w ramach procesu wdrażania dyrektywy do krajowego porządku prawnego.

W imieniu swoim i współautorów chciałbym podziękować naszym rodzinom i przyjaciołom, koleżankom i kolegom z kancelarii za okazane wsparcie i odciążenie w bieżących obowiązkach.

dr Jakub Pawelec

Warszawa, wrzesień 2017 r.