

Streszczenie propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej nowych unijnych ram prawnych w zakresie zamówień publicznych

Ważna uwaga: Niniejszy dokument przedstawia **propozycję legislacyjną**, a nie przepisy, które już obowiązują. Proponowane zmiany muszą przejść przez unijny proces legislacyjny. Poniższe streszczenie opisuje propozycje Komisji oraz ich potencjalne praktyczne konsekwencje. Nie stanowi ono potwierdzenia obowiązywania jakichkolwiek wymogów prawnych.

1. Streszczenie najważniejszych informacji

Dokument przedstawia **propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych i koncesji**, określaną jako **Public Procurement Act**.

Celem propozycji jest zmiana unijnych ram prawnych regulujących zamówienia publiczne, zamówienia sektorowe oraz koncesje. Głównym założeniem jest stworzenie **prostsze, bardziej spójnego, elastycznego i strategicznego systemu zamówień publicznych**, który wspiera funkcjonowanie jednolitego rynku, a jednocześnie pozwala lepiej wykorzystywać środki publiczne.

Proponowane rozporządzenie zastąpiłoby trzy obowiązujące dyrektywy unijne:

- dyrektywę 2014/23/UE w sprawie koncesji;
- dyrektywę 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych;
- dyrektywę 2014/25/UE w sprawie zamówień w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych.

Przepisy te zostałyby połączone w **jedno rozporządzenie mające bezpośrednie zastosowanie**. Komisja argumentuje, że takie rozwiązanie ograniczyłoby rozdrobnienie przepisów, zmniejszyło różnice wynikające z krajowej implementacji oraz poprawiło pewność prawa zarówno dla zamawiających, jak i wykonawców.

Propozycja zakłada również zmianę podejścia do zamówień publicznych. Zamówienia nie powinny być oceniane przede wszystkim przez pryzmat najniższej ceny. Większy nacisk miałby zostać położony na:

- jakość i najlepszy stosunek jakości do ceny;
- cele środowiskowe i społeczne;
- innowacyjność;

- bezpieczeństwo gospodarcze i odporność łańcuchów dostaw;
- cyfryzację i lepsze wykorzystanie danych dotyczących zamówień;
- szerszy udział MŚP i wykonawców z innych państw członkowskich.

Propozycja ma również zwiększyć odporność łańcuchów dostaw oraz doprecyzować zasady udziału w unijnych zamówieniach publicznych wykonawców, towarów i usług pochodzących z państw trzecich.

Główny kierunek zmian to odejście od rozdrobnionego, przede wszystkim proceduralnego systemu na rzecz bardziej zintegrowanych ram, w których zamówienia publiczne służą również realizacji celów gospodarczych, środowiskowych, społecznych i strategicznych.

2. Dlaczego proponowane są zmiany?

Propozycja opiera się na przeprowadzonej przez Komisję Europejską ocenie obowiązujących ram prawnych dotyczących zamówień publicznych oraz konsultacjach z organami publicznymi, przedsiębiorstwami, MŚP, partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami.

Zdaniem Komisji obecny system nie w pełni realizuje zakładane cele. W ramach oceny wskazano kilka istotnych problemów.

2.1. Złożoność przepisów i niepewność prawna

Obecny system opiera się na kilku dyrektywach oraz licznych dodatkowych instrumentach prawnych dotyczących poszczególnych sektorów. Komisja wskazuje, że zamawiający i wykonawcy muszą obecnie stosować przepisy zawarte w **ponad 50 sektorowych aktach prawnych**, które mogą się wzajemnie nakładać lub różnić.

Takie rozdrobnienie może prowadzić do:

- niepewności co do tego, które przepisy mają zastosowanie;
- odmiennych interpretacji w poszczególnych państwach członkowskich;
- dodatkowych obciążeń administracyjnych;
- nieefektywności proceduralnych;
- wzrostu kosztów związanych z zapewnieniem zgodności z przepisami.

Współistnienie różnych aktów prawnych oraz rozbieżności wynikające z ich krajowej implementacji sprawiają, że system jest trudniejszy do zrozumienia i stosowania.

2.2. Niewystarczająca elastyczność

Komisja uważa, że obecne procedury są zbyt skomplikowane i niewystarczająco dostosowane do różnych potrzeb zakupowych.

Zamawiający mogą nabywać standardowe produkty, opracowywać innowacyjne rozwiązania, reagować na zmieniające się warunki rynkowe lub realizować złożone projekty. Propozycja zakłada, że ramy prawne powinny zapewniać większą elastyczność, przy jednoczesnym zachowaniu przejrzystości, równego traktowania i konkurencji.

2.3. Nadmierne skupienie na cenie

Ocena obecnego systemu wykazała, że **kryterium najniższej ceny nadal jest często stosowane**. Jednocześnie wykorzystanie kryteriów społecznych, środowiskowych i związanych z innowacyjnością pozostaje ograniczone.

Komisja uważa to za problem, ponieważ zamówienia publiczne nie są wyłącznie procesem zakupowym. Mogą również wspierać:

- wysoką jakość usług publicznych;
- innowacyjność;
- cele środowiskowe;
- integrację społeczną;
- konkurencyjność przemysłu;
- strategiczną odporność gospodarki.

Dlatego propozycja zakłada wzmocnienie znaczenia jakości przy podejmowaniu decyzji zakupowych.

2.4. Ograniczony udział MŚP i wykonawców zagranicznych

Komisja wskazuje na utrzymujące się trudności w dostępie do zamówień publicznych, szczególnie dla MŚP i przedsiębiorstw działających na rynkach zagranicznych.

Do potencjalnych barier należą:

- nieproporcjonalne wymagania finansowe;
- nadmierne wymagania dotyczące doświadczenia;
- komplikacje administracyjne;
- różnice w krajowych podejściach do przepisów dotyczących zamówień;
- niewystarczający dostęp do informacji o zamówieniach.

Propozycja ma ograniczyć niepotrzebne bariery i ułatwić udział większej liczbie wykonawców.

2.5. Rozdrobnione systemy cyfrowe i niewystarczające wykorzystanie danych

Obecne środowisko cyfrowych zamówień publicznych jest określane jako rozdrobnione, niewystarczająco interoperacyjne i w zbyt małym stopniu oparte na danych.

Zdaniem Komisji braki w dostępności i jakości danych utrudniają:

- monitorowanie rynków zamówień publicznych;
- ocenę efektywności zamówień;
- identyfikowanie ryzyk;
- podejmowanie strategicznych decyzji;
- wykrywanie nieprawidłowości i korupcji;
- analizowanie udziału MŚP i wykonawców zagranicznych.

2.6. Nowe wyzwania gospodarcze i geopolityczne

Komisja wskazuje również, że obecne ramy prawne nie odpowiadają w wystarczającym stopniu na zakłócenia łańcuchów dostaw, zależności gospodarcze i zmieniającą się sytuację geopolityczną.

Zamówienia publiczne mogą obejmować infrastrukturę krytyczną, informacje wrażliwe, cyberbezpieczeństwo lub towary o strategicznym znaczeniu.

Propozycja ma zatem zwiększyć zdolność zamawiających do reagowania na ryzyka związane z:

- bezpieczeństwem i ochroną ludności;
- krytycznymi zależnościami gospodarczymi;
- zakłóceniami dostaw;
- cyberbezpieczeństwem;
- niepożądanym wpływem państw trzecich;
- odpornością kluczowej infrastruktury.

3. Najważniejsze z proponowanych zmian

3.1. Uproszczenie i harmonizacja przepisów dotyczących zamówień publicznych

Jedną z najważniejszych propozycji jest połączenie istniejących unijnych ram prawnych dotyczących zamówień publicznych w jeden akt prawny.

Proponowane rozporządzenie obejmowałoby przepisy dotyczące:

- zamówień publicznych;
- zamówień sektorowych;
- koncesji;
- wymogów proceduralnych;
- przesłanek wykluczenia;
- strategicznych celów zamówień publicznych;
- cyfryzacji zamówień;
- przejrzystości i zarządzania.

Celem Komisji jest ograniczenie powielania przepisów i niespójności pomiędzy różnymi aktami prawnymi.

Propozycja przewiduje również szersze uporządkowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych, które obecnie znajdują się w aktach prawnych odnoszących się do poszczególnych sektorów.

Przepisy te dotyczą między innymi wymogów środowiskowych, przesłanek wykluczenia oraz uprawnień do przyjmowania dodatkowych regulacji związanych z zamówieniami publicznymi.

Celem nie jest usunięcie istniejących celów polityki sektorowej, lecz zapewnienie bardziej spójnego sposobu ich stosowania.

Co „harmonizacja” oznacza w praktyce?

Propozycja ma ograniczyć różnice wynikające ze sposobu wdrażania dyrektyw unijnych do prawa krajowego. Rozporządzenie stosowane bezpośrednio ustanawiałoby bardziej jednolite ramy prawne w całej Unii Europejskiej.

Mogłoby to ułatwić:

- zamawiającym zrozumienie obowiązujących zasad;
- przedsiębiorstwom udział w postępowaniach w różnych państwach członkowskich;
- przygotowywanie ofert transgranicznych;
- porównywanie praktyk i korzystanie ze wspólnych narzędzi cyfrowych.

Propozycja nie eliminuje jednak wszystkich przepisów krajowych. Niektóre obszary prawa krajowego pozostałyby poza zakresem zmian, w tym ogólna organizacja administracji publicznej, kontrola budżetowa i krajowe prawo cywilne.

3.2. Zastąpienie obecnych dyrektyw jednym rozporządzeniem

Propozycja zakłada zastąpienie trzech dyrektyw z 2014 r. jednym rozporządzeniem.

Byłaby to fundamentalna zmiana strukturalna.

Dyrektywa wymaga wdrożenia do prawa krajowego, co może prowadzić do różnic między państwami członkowskimi. Rozporządzenie ma być stosowane bezpośrednio, ograniczając potrzebę odmiennej implementacji krajowej.

Proponowane rozporządzenie obejmowałoby zamówienia publiczne i koncesje, z uwzględnieniem odrębnych zasad tam, gdzie specyfika koncesji tego wymaga.

Przepisy nadal obejmowałyby zamówienia udzielane przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych.

Propozycja utrzymuje również możliwość stosowania wyłączeń w sytuacjach, gdy dana działalność sektorowa jest bezpośrednio narażona na konkurencję na rynkach, do których dostęp jest nieograniczony.

Proponowana zmiana nie jest zatem wyłącznie technicznym połączeniem przepisów. Jej celem jest stworzenie bardziej spójnych ram prawnych dotyczących zamówień publicznych w całej Unii Europejskiej.

3.3. Większa elastyczność procedur zamówieniowych

Komisja proponuje nową strukturę procedur zamówieniowych, obejmującą mniejszą liczbę trybów postępowania oraz większą elastyczność w ich stosowaniu.

Tryb otwarty

W proponowanym trybie otwartym wykonawcy składaliby oferty od samego początku postępowania.

Procedura mogłaby być prowadzona:

- z zastosowaniem kryteriów kwalifikacji lub bez nich;
- z negocjacjami lub bez negocjacji.

Dawałoby to zamawiającym większą swobodę w dostosowywaniu procedury do charakteru zamówienia.

Tryb dynamiczny

Proponowany tryb dynamiczny umożliwiałby wykonawcom przystąpienie do procedury w pierwszej kolejności, a następnie zapraszanie ich do składania ofert lub negocjacji dotyczących poszczególnych zamówień pojawiających się w okresie obowiązywania procedury.

Rozwiązanie to mogłoby być przydatne w przypadku powtarzających się lub zmieniających się potrzeb zakupowych zamawiającego.

Tryb innowacyjny

Proponuje się wprowadzenie nowego trybu innowacyjnego, przeznaczonego dla sytuacji, w których zamawiający potrzebuje opracowania innowacyjnego rozwiązania.

Zamiast szczegółowego określania rozwiązania w formie sztywnych specyfikacji technicznych zamawiający mógłby sformułować wyzwanie społeczne lub operacyjne.

Wykonawcy przedstawiliby następnie własne propozycje podejścia do tego wyzwania. Propozycje te mogłyby być oceniane, testowane i zatwierdzane przed dokonaniem zakupu opracowanych rozwiązań.

Negocjacje

Propozycja zakłada umożliwienie prowadzenia negocjacji we wszystkich trybach postępowania, z zastrzeżeniem odpowiednich zabezpieczeń dotyczących przejrzystości i niedyskryminacji.

Negocjacje mogłyby pomóc zamawiającym w:

- dopracowaniu rozwiązań technicznych lub operacyjnych;
- poprawie warunków umownych;
- dostosowaniu zamówienia do warunków rynkowych;
- uzyskaniu niższej ceny całkowitej zamówienia.

Komisja proponuje również zabezpieczenia mające chronić konkurencję i zapobiegać sytuacjom, w których negocjacje naruszałyby zasadę równego traktowania wykonawców.

Konsultacje rynkowe

Konsultacje rynkowe miałyby zostać doprecyzowane i promowane jako standardowe narzędzie przygotowania postępowania.

Ich celem byłoby umożliwienie zamawiającym lepszego zrozumienia:

- dostępnych rozwiązań;
- stopnia dojrzałości danego rynku;
- struktury rynku dostawców;
- ograniczeń operacyjnych lub strategicznych.

Propozycja kładzie zatem większy nacisk na etap przygotowania postępowania jeszcze przed jego formalnym wszczęciem.

3.4. Większy nacisk na jakość i najlepszy stosunek jakości do ceny

Propozycja ma na celu odejście od kultury zamówień publicznych skoncentrowanej przede wszystkim na najniższej cenie.

Komisja proponuje, aby zamówienia były co do zasady udzielane na podstawie **najlepszego stosunku jakości do ceny (Best Price-Quality Ratio – BPQR)**.

Proponowane ramy prawne obejmowałyby minimalne wymagania dotyczące wagi kryteriów jakościowych, przy czym większa waga miałaby być przypisywana jakości w przypadku zamówień wymagających dużego nakładu pracy.

Oznacza to, że jakość stałaby się ważniejszym elementem oceny ofert. W zależności od rodzaju zamówienia kryteria jakościowe mogłyby odnosić się do właściwości i efektywności proponowanego rozwiązania, a nie wyłącznie do jego ceny zakupu.

Propozycja podkreśla również, że kryteria jakościowe powinny pozostawać związane z przedmiotem zamówienia. Ma to ograniczyć ryzyko stosowania arbitralnych kryteriów i zakłócania konkurencji.

Zasada „zastosuj lub wyjaśnij” (*comply or explain*)

W ocenie skutków propozycji Komisja odwołuje się do podejścia opartego na najlepszym stosunku jakości do ceny, z zastosowaniem mechanizmu „**zastosuj lub wyjaśnij**”.

Oznacza to proponowany model, w którym stosowanie najlepszego stosunku jakości do ceny byłoby standardowym podejściem, natomiast odstępianie od niego wymagałoby uzasadnienia.

Dokładny sposób funkcjonowania tego mechanizmu będzie zależał od ostatecznego brzmienia przepisów oraz wyniku procesu legislacyjnego.

Dokumentu nie należy interpretować jako ustanawiającego już dziś obowiązku stosowania kryterium najlepszej jakości do ceny w obecnie prowadzonych postępowaniach.

3.5. Strategiczne, ekologiczne, społeczne i innowacyjne zamówienia publiczne

Propozycja tworzy bardziej spójną strukturę uwzględniania szerszych celów polityki publicznej na etapie projektowania zamówienia, wyboru oferty oraz realizacji umowy.

Zielone zamówienia publiczne

Propozycja wzmacnia znaczenie aspektów środowiskowych na wszystkich etapach procesu zakupowego.

Wskazuje między innymi następujące cele:

- zasady gospodarki o obiegu zamkniętym;
- efektywne wykorzystanie zasobów;

- efektywność energetyczną;
- wykorzystanie materiałów pochodzących z recyklingu i produktów odnowionych;
- odzysk odpadów;
- wymagania środowiskowe dotyczące określonych kategorii produktów.

Komisja proponuje rozwiązania, w ramach których wymogi dotyczące zielonych zamówień mogłyby stać się obowiązkowe dla niektórych kategorii produktów, jeżeli rozbieżne podejścia poszczególnych państw mogłyby prowadzić do fragmentacji jednolitego rynku.

Propozycja odwołuje się również do takich narzędzi jak:

- oznakowanie ekologiczne;
- rachunek kosztów cyklu życia;
- normy i standardy dotyczące efektywności.

Spółecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne

Propozycja podkreśla znaczenie celów społecznych, w tym:

- integracji społecznej;
- aktywizacji zawodowej i integracji z rynkiem pracy;
- dostępności dla osób z niepełnosprawnościami;
- poprawy warunków pracy;
- podnoszenia i zmiany kwalifikacji zawodowych;
- równości płci;
- ochrony praw człowieka w łańcuchach dostaw.

Zachowuje również wybrane instrumenty, takie jak:

- zamówienia zastrzeżone;
- przepisy dotyczące usług społecznych, zdrowotnych i edukacyjnych;
- wymagania związane z dostępnością.

Propozycja uznaje, że zamówienia publiczne mogą wspierać wysokiej jakości zatrudnienie oraz sprawiedliwość społeczną.

Zamówienia innowacyjne

Proponowany tryb innowacyjny ma wspierać opracowywanie i nabywanie rozwiązań, które nie są jeszcze dostępne w formie odpowiadającej potrzebom zamawiającego.

Podejście to umożliwiłoby zamawiającym:

1. Trafnie zdefiniować wyzwania lub potrzeby.
2. Zaproszać do przedstawienia innowacyjnych rozwiązań.
3. Oceniać propozycje z wykorzystaniem odpowiednich kryteriów wartości.
4. Testować i poddawać walidacji potencjalne rozwiązania.
5. Nabyć świeżo opracowane rozwiązanie.

Propozycja odnosi się również do celów związanych z innowacyjnością oraz praw własności intelektualnej.

Zamówienia strategiczne jako zintegrowane podejście

Komisja proponuje traktowanie celów ekologicznych, społecznych, innowacyjnych, związanych z bezpieczeństwem i odpornością jako wzajemnie powiązanych elementów polityki zamówień publicznych, a nie jako odrębnych wymagań rozproszonych w różnych aktach prawnych.

3.6. Cyfryzacja i wykorzystanie danych dotyczących zamówień publicznych

Propozycja zakłada stworzenie bardziej zintegrowanego ekosystemu cyfrowego zamówień publicznych.

Interoperacyjne systemy e-zamówień

Proponowany system miałby opierać się na:

- sieci interoperacyjności;
- zharmonizowanych standardach semantycznych;
- wspólnych specyfikacjach technicznych;
- interoperacyjnych usługach cyfrowych.

Celem jest umożliwienie zamawiającym i wykonawcom korzystającym z różnych krajowych lub prywatnych systemów e-zamówień sprawniejszej komunikacji.

Elektroniczny system weryfikacji kwalifikacji

Jedną z kluczowych propozycji jest utworzenie elektronicznego systemu weryfikacji kwalifikacji, opartego na:

- cyfrowych poświadczeniach przedsiębiorstw;
- cyfrowych profilach firm;
- ustrukturyzowanych danych z krajowych i unijnych baz danych.

System wspierałby **zasadę jednokrotnego przekazywania danych (*once-only principle*)**, ograniczając konieczność wielokrotnego składania przez przedsiębiorstwa tych samych informacji.

Mógłby być wykorzystywany do weryfikacji:

- braku podstaw wykluczenia;
- spełniania kryteriów kwalifikacji;
- odpowiednich wymogów dotyczących pochodzenia.

W przypadku przetwarzania danych osobowych propozycja przewiduje zabezpieczenia dotyczące dostępu do danych, minimalizacji danych oraz możliwości weryfikacji wyników kontroli przez osoby, których dane dotyczą.

Przestrzenie danych dotyczących zamówień publicznych

Propozycja przewiduje utworzenie:

- krajowych przestrzeni danych dotyczących zamówień publicznych;
- unijnej przestrzeni danych dotyczących zamówień publicznych.

Systemy te wspierałyby ustrukturyzowany dostęp do danych dotyczących zamówień oraz całego cyklu życia umów.

Propozycja zakłada również rozszerzenie i uporządkowanie obowiązków publikacyjnych na poszczególnych etapach cyklu życia zamówienia.

Lepsza jakość danych mogłaby wspierać:

- monitorowanie rynków zamówień publicznych;
- ocenę poziomu konkurencji;
- analizę udziału MŚP;
- monitorowanie aktywności transgranicznej;
- ocenę rezultatów zamówień strategicznych;
- wykrywanie ryzyk związanych z uczciwością postępowań i łańcuchami dostaw.

Skuteczne funkcjonowanie systemu wymagałoby również aktualizacji Wspólnego Słownika Zamówień.

3.7. Uproszczenie wymagań stawianych wykonawcom

Propozycja ma ułatwić udział w postępowaniach, szczególnie małym i średnim przedsiębiorstwom.

Proporcjonalne kryteria kwalifikacji

Wymagania dotyczące udziału w postępowaniu powinny być ograniczone do tego, co jest niezbędne i proporcjonalne do wykazania, że wykonawca jest zdolny do realizacji zamówienia.

Propozycja odnosi się w szczególności do:

- nadmiernych wymagań dotyczących obrotu;
- nieproporcjonalnych wymagań finansowych;
- niepotrzebnych wymagań technicznych lub zawodowych;
- nieuzasadnionych wymagań dotyczących wcześniejszego doświadczenia w sektorze publicznym.

Samo wcześniejsze doświadczenie w realizacji zamówień publicznych nie powinno być wymagane, chyba że jest to ściśle uzasadnione złożonością lub charakterem zamówienia.

Grupy wykonawców

Propozycja ma ułatwić udział w postępowaniach grupom wykonawców.

Prostsze i bardziej przejrzyste zasady mogłyby pomóc przedsiębiorstwom współpracować przy realizacji zamówień, które w przeciwnym razie byłyby zbyt duże lub złożone dla pojedynczej firmy.

Podwykonawstwo

Podwykonawstwo nadal miałoby stanowić ważny sposób współpracy między wykonawcami.

Propozycja ma zachować swobodę zawierania umów i ułatwić udział MŚP w łańcuchach dostaw. Jednocześnie przewiduje zabezpieczenia mające zapobiegać nadużyciom.

W szczególności propozycja nie pozwalałaby na **powierzenie podwykonawcom realizacji całego zamówienia**.

Zamawiający mógłby również wymagać informacji dotyczących:

- planowanego zakresu podwykonawstwa;
- proponowanych podwykonawców;
- zadań, które mają zostać powierzone podwykonawcom;
- tożsamości podwykonawców, w zakresie dozwolonym przez właściwe przepisy.

Celem jest zwiększenie przejrzystości oraz ograniczenie ryzyk związanych ze złożonymi łańcuchami podwykonawstwa i wykorzystywaniem pracowników.

3.8. Konsultacje rynkowe jako standardowe narzędzie przygotowania postępowania

Propozycja kładzie większy nacisk na poznanie rynku przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia.

Konsultacje rynkowe mogłyby pomóc zamawiającym zidentyfikować:

- dostępne technologie i rozwiązania;
- stopień dojrzałości rynku;
- liczbę i rodzaj potencjalnych dostawców;
- możliwe ograniczenia w dostawach;
- możliwości w zakresie innowacji;
- potencjalne rozwiązania środowiskowe lub społeczne.

Takie podejście może umożliwić zamawiającym formułowanie bardziej realistycznych wymagań i unikanie projektowania postępowań na podstawie założeń, które nie odpowiadają rzeczywistym warunkom rynkowym.

Propozycja uznaje również, że negocjacje mogą być szczególnie przydatne w sytuacjach, gdy rozwiązania wymagają dostosowania do potrzeb operacyjnych lub strategicznych.

3.9. Bezpieczeństwo dostaw i preferencje europejskie

Propozycja wprowadza silniejszy wymiar strategiczny w zakresie udziału wykonawców z państw trzecich oraz ochrony interesów Unii Europejskiej.

Bezpieczeństwo i odporność

Zamawiający mogliby, a w określonych sytuacjach musieliby, uwzględnić ryzyka związane z:

- infrastrukturą krytyczną;
- informacjami wrażliwymi;
- cyberbezpieczeństwem;
- szkodliwymi zależnościami krytycznymi;
- zakłóceniami dostaw;
- niepożądanym wpływem państw trzecich.

Szczegółowe przepisy dotyczące odporności i bezpieczeństwa dostaw miałyby zastosowanie w szczególności do zamówień związanych z podmiotami kluczowymi lub ważnymi oraz infrastrukturą krytyczną.

Udział wykonawców z państw trzecich

Propozycja ma doprecyzować rozróżnienie pomiędzy:

- wykonawcami objętymi międzynarodowymi zobowiązaniami UE w zakresie zamówień publicznych;
- dostawami, usługami i robotami budowlanymi objętymi tymi zobowiązaniami;
- wykonawcami, dostawcami, usługami i robotami budowlanymi, które nie są nimi objęte.

Komisja mogłaby ograniczyć dostęp do zamówień, jeżeli państwo trzecie nie zapewnia wykonawcom z UE odpowiedniego traktowania lub jeżeli ograniczenia są konieczne do ochrony istotnych interesów Unii.

Preferencje europejskie

Propozycja umożliwiłaby zamawiającym stosowanie preferencji europejskich w określonych sytuacjach.

Możliwe mechanizmy obejmują:

- ograniczenie udziału w postępowaniu do uprawnionych wykonawców;
- wymaganie minimalnego udziału pochodzenia unijnego lub pochodzenia z państw objętych odpowiednimi zobowiązaniami;
- przyznawanie preferencji na etapie oceny ofert;
- ograniczenie lub odrzucanie określonych dostaw, usług lub ofert.

Jeżeli wymagałyby tego strategiczne interesy UE, Komisja mogłaby zamknąć określone postępowania dla wykonawców, dostaw lub usług nieobjętych odpowiednimi zobowiązaniami.

Propozycja ma funkcjonować równolegle z sektorowymi przepisami UE oraz zobowiązaniami międzynarodowymi, w tym Porozumieniem WTO w sprawie zamówień rządowych.

Są to proponowane mechanizmy. Ich praktyczny zakres i zastosowanie będą zależeć od ostatecznego brzmienia rozporządzenia oraz właściwych przepisów sektorowych.

3.10. Przesłanki wykluczenia i wymogi dotyczące zgodności z przepisami

Propozycja ma na celu uporządkowanie i ujednolicenie przesłanek wykluczenia, które obecnie są rozproszone w różnych aktach prawnych.

Obowiązkowe przesłanki wykluczenia

Propozycja utrzymuje obowiązkowe przesłanki wykluczenia związane z poważnymi przestępstwami, w tym między innymi:

- korupcją;
- terroryzmem;
- handlem ludźmi;
- oszustwami;
- przestępstwami przeciwko środowisku;
- wykorzystywaniem dzieci.

Dokument rozróżnia przesłanki wykluczenia, które pozostają w przepisach sektorowych, ale są również odzwierciedlone w proponowanym rozporządzeniu, od przesłanek, które miałyby zostać przeniesione z niektórych aktów sektorowych do rozporządzenia.

Fakultatywne przesłanki wykluczenia

Fakultatywne przesłanki wykluczenia dotyczyłyby sytuacji budzących wątpliwości co do rzetelności lub uczciwości wykonawcy.

W przypadku tych przesłanek wykonawcy mogliby:

- zakwestionować istnienie podstawy wykluczenia;
- skorzystać z prawa do bycia wysłuchanym;
- wykazać swoją rzetelność poprzez działania naprawcze (*self-cleaning*).

Propozycja odróżnia tę sytuację od obowiązkowych przesłanek wykluczenia, w przypadku których – zgodnie z opisanym podejściem – działania naprawcze nie byłyby dopuszczalne.

Weryfikacja zgodności z wymaganiami

Elektroniczny system weryfikacji kwalifikacji miałby stać się głównym proponowanym sposobem potwierdzania:

- braku podstaw wykluczenia;
- spełniania kryteriów kwalifikacji;
- odpowiednich wymogów dotyczących pochodzenia.

Celem jest usprawnienie kontroli zgodności z wymaganiami i ograniczenie konieczności wielokrotnego składania dokumentów.

Propozycja wzmacnia również mechanizmy związane z uczciwością postępowań, obejmujące działania dotyczące oszustw, zmów przetargowych, korupcji, faworyzowania oraz konfliktów interesów.

4. Co może się zmienić dla zamawiających?

Jeżeli propozycja zostanie przyjęta, może mieć istotne praktyczne konsekwencje dla instytucji publicznych i innych zamawiających.

4.1. Bardziej jednolite przepisy

Zamawiający funkcjonowaliby w ramach jednego unijnego aktu prawnego zamiast trzech odrębnych dyrektyw i licznych powiązanych regulacji.

Mogłoby to poprawić spójność i ograniczyć niepewność, jednak przejście na nowe zasady wymagałoby przygotowania prawnego i organizacyjnego.

4.2. Większa odpowiedzialność za przygotowanie postępowań

Proponowana elastyczność dawałaby zamawiającym większy wybór przy określaniu i konstruowaniu procedur.

Jednocześnie większa swoboda mogłaby wymagać bardziej rozwiniętej wiedzy i profesjonalnego podejścia przy podejmowaniu decyzji dotyczących:

- wyboru odpowiedniego trybu postępowania;
- zasadności prowadzenia negocjacji;
- zdefiniowania potrzeb zamawiającego;
- sformułowania kryteriów jakościowych;
- oceny innowacyjnych rozwiązań.

4.3. Większy nacisk na jakość

Zamawiający musieliby poświęcać większą uwagę jakości zamawianych rozwiązań.

Mogłoby to wpłynąć na:

- przygotowywanie dokumentów zamówienia;
- kryteria oceny ofert;
- metodykę oceny;
- wymagania dotyczące realizacji umowy;
- monitorowanie jakości po udzieleniu zamówienia.

4.4. Bardziej strategiczne zamówienia

Od zamawiających można byłoby oczekiwać coraz częstszego uwzględniania celów środowiskowych, społecznych, innowacyjnych, związanych z bezpieczeństwem i odpornością już na etapie projektowania zamówienia.

Mogłoby to wymagać ściślejszej współpracy działów zamówień publicznych ze specjalistami odpowiedzialnymi za:

- zrównoważony rozwój;
- technologie;
- cyberbezpieczeństwo;
- infrastrukturę;
- finanse;
- efektywność operacyjną.

4.5. Lepsze przygotowanie dzięki konsultacjom rynkowym

Konsultacje rynkowe mogłyby stać się ważniejszym elementem planowania zamówień.

Zamawiający musieliby lepiej rozumieć rynki i potencjalnych dostawców przed określeniem wymagań zamówienia.

4.6. Transformacja cyfrowa

Instytucje publiczne musiałyby dostosować się do interoperacyjnych systemów cyfrowych, elektronicznych usług weryfikacji kwalifikacji oraz ustrukturyzowanych danych dotyczących zamówień.

Propozycja zakłada również wzmocnienie monitorowania i profesjonalizacji, w tym funkcjonowanie krajowych organów koordynujących oraz krajowych strategii rozwoju kompetencji w obszarze zamówień publicznych.

4.7. Skuteczniejsze monitorowanie i odpowiedzialność

Proponowane ramy dotyczące danych umożliwiłyby bardziej systematyczne monitorowanie efektywności zamówień, poziomu konkurencji, udziału MŚP oraz ryzyk związanych z uczciwością postępowań.

Mogłoby to zwiększyć przejrzystość decyzji zakupowych oraz znaczenie dokładnych, kompletnych i ustrukturyzowanych danych.

5. Co może się zmienić dla wykonawców?

Propozycja może stworzyć dla przedsiębiorstw uczestniczących w zamówieniach publicznych zarówno nowe możliwości, jak i nowe obowiązki.

5.1. Łatwiejszy dostęp do zamówień publicznych

Uproszczenie przepisów mogłoby ułatwić przedsiębiorstwom zrozumienie wymagań dotyczących zamówień w różnych państwach członkowskich.

MŚP mogłyby skorzystać z:

- bardziej proporcjonalnych kryteriów kwalifikacji;
- ograniczenia nadmiernych wymagań dotyczących obrotu;
- mniejszej liczby nieuzasadnionych wymagań dotyczących doświadczenia;
- łatwiejszego udziału w postępowaniach w ramach grup wykonawców;
- ograniczenia konieczności wielokrotnego składania tych samych dokumentów.

5.2. Większe znaczenie jakości

Przedsiębiorstwa mogą być zmuszone do konkurowania nie tylko ceną, ale również jakością i efektywnością proponowanych rozwiązań.

Może to zwiększyć znaczenie wykazywania:

- jakości technicznej;
- skuteczności operacyjnej;
- innowacyjności;
- efektywności środowiskowej;
- wartości społecznej;
- długoterminowych korzyści dla zamawiającego.

5.3. Nowe możliwości dla innowacyjnych przedsiębiorstw

Proponowany tryb innowacyjny może stworzyć nowe możliwości dla firm opracowujących produkty, usługi i technologie.

Przedsiębiorstwa mogłyby odpowiadać na wyzwania sektora publicznego bez konieczności przedstawiania od początku w pełni gotowego i ustandaryzowanego rozwiązania.

5.4. Większa cyfryzacja procesów związanych z wykazywaniem zgodności

Wykonawcy mogliby w coraz większym stopniu korzystać z cyfrowych poświadczeń przedsiębiorstw i elektronicznych systemów weryfikacji kwalifikacji.

Mogłoby to ograniczyć powielanie obowiązków administracyjnych, ale jednocześnie wymagałoby zapewnienia, że odpowiednie informacje są prawidłowe, dostępne i przystosowane do elektronicznej weryfikacji.

5.5. Większa uwaga poświęcona podwykonawstwu

Przedsiębiorstwa musiałyby zapewnić większą przejrzystość w zakresie planowanych umów podwykonawczych.

Proponowane ograniczenia dotyczące powierzenia podwykonawcom realizacji całego zamówienia mogłyby również wpłynąć na sposób organizacji udziału niektórych firm w postępowaniach i strukturę ich łańcuchów dostaw.

5.6. Nowe kwestie dotyczące pochodzenia i łańcuchów dostaw

Przedsiębiorstwa uczestniczące w strategicznie istotnych zamówieniach mogłyby być zmuszone do większego uwzględniania:

- pochodzenia towarów i usług;
- własnego statusu jako wykonawcy objętego lub nieobjętego odpowiednimi zobowiązaniami;
- odporności łańcuchów dostaw;
- cyberbezpieczeństwa;
- krytycznych zależności gospodarczych;
- wymagań związanych z bezpieczeństwem.

Propozycja mogłaby zatem wpływać nie tylko na przygotowanie ofert, lecz także na szersze planowanie działalności gospodarczej i łańcuchów dostaw.

6. Potencjalne korzyści i wyzwania

Ocena skutków propozycji wskazuje na możliwość uzyskania znacznych oszczędności netto, szczególnie dzięki cyfrowemu ekosystemowi zamówień publicznych i innym uproszczeniom.

Szacuje się, że roczne oszczędności wyniosłyby około:

- **1 mld euro dla wykonawców**, przy szacowanych rocznych kosztach na poziomie około 477 mln euro;

- **220 mln euro dla zamawiających**, przy szacowanych rocznych kosztach na poziomie około 141 mln euro.

Ocena wskazuje na średnie oszczędności w postępowaniu na poziomie około **8,9% dla wykonawców** oraz **4,4% dla zamawiających**.

Są to szacunki związane z propozycją, a nie gwarantowane oszczędności ani skutki finansowe obowiązujące obecnie.

Potencjalne korzyści

Prostsze ramy prawne

Jedno rozporządzenie mogłoby ograniczyć rozdrobnienie przepisów i ułatwić ich zrozumienie.

Większa pewność prawa

Bardziej zharmonizowane przepisy mogłyby ograniczyć różnice między państwami członkowskimi i zwiększyć przewidywalność w zamówieniach transgranicznych.

Lepsze wykorzystanie środków publicznych

Większy nacisk na jakość i najlepszy stosunek jakości do ceny mógłby wspierać bardziej efektywne decyzje zakupowe w dłuższej perspektywie.

Więcej innowacji

Proponowany tryb innowacyjny mógłby pomóc zamawiającym pozyskiwać rozwiązania lepiej dostosowane do ich potrzeb.

Lepsze efekty środowiskowe i społeczne

Zamówienia publiczne mogłyby w bardziej systematyczny sposób wspierać gospodarkę o obiegu zamkniętym, efektywność energetyczną, dostępność, integrację społeczną i poprawę warunków pracy.

Lepszy dostęp MŚP

Proporcjonalne kryteria kwalifikacji i udoskonalone narzędzia cyfrowe mogłyby ograniczyć bariery udziału w postępowaniach przez Wykonawców z sektora MŚP.

Większa przejrzystość i lepsze monitorowanie

Ustrukturyzowane dane i interoperacyjne systemy cyfrowe mogłyby wspierać skuteczniejszy nadzór oraz wykrywanie nieprawidłowości.

Większa odporność gospodarcza

Preferencje europejskie i przepisy dotyczące bezpieczeństwa dostaw mogłyby pomóc w ograniczaniu strategicznych zależności i ryzyk związanych z łańcuchami dostaw.

Potencjalne wyzwania

Koszty transformacji i wdrożenia

Zamawiający, przedsiębiorstwa i dostawcy usług cyfrowych musieliby dostosować się do nowych ram prawnych.

Potrzeba profesjonalizacji

Większa elastyczność procedur i większy nacisk na jakość mogą wymagać wyższych kompetencji w obszarze zamówień publicznych oraz lepszych umiejętności oceny ofert.

Trudności w ocenie jakości

Stosowanie kryteriów jakościowych i najlepszego stosunku jakości do ceny może powodować problemy z definiowaniem obiektywnych, mierzalnych i związanych z przedmiotem zamówienia kryteriów.

Ryzyko niespójnego stosowania przepisów

Chociaż propozycja ma na celu harmonizację, jej skuteczność w praktyce będzie zależeć od sposobu wdrożenia i interpretacji nowych regulacji.

Wymogi cyfrowe i dotyczące danych

Proponowany ekosystem cyfrowy będzie wymagał integracji technicznej, wiarygodnych danych oraz odpowiednich zabezpieczeń informacji osobowych.

Równowaga między celami strategicznymi a konkurencją

Wymogi środowiskowe, społeczne, innowacyjne, związane z bezpieczeństwem oraz preferencje europejskie będą musiały być stosowane w sposób zapewniający uczciwą konkurencję i unikający nieuzasadnionych ograniczeń rynku.

Niepewność związana z procesem legislacyjnym

Propozycja może ulec zmianom w trakcie negocjacji. Jej ostateczna treść, zasady wdrożenia i praktyczne skutki nie mogą zostać określone wyłącznie na podstawie obecnego projektu.

7. Najważniejsze wnioski

- Dokument przedstawia **propozycję nowego unijnego rozporządzenia dotyczącego zamówień publicznych**, a nie przepisy, które już obowiązują.
- Propozycja zakłada zastąpienie trzech obowiązujących dyrektyw dotyczących zamówień publicznych z 2014 r. **jednym bezpośrednio stosowanym rozporządzeniem**.
- Komisja dąży do uproszczenia i harmonizacji przepisów dotyczących zamówień publicznych w całej UE.
- Procedury zamówieniowe miałyby stać się bardziej elastyczne, między innymi dzięki proponowanemu trybowi otwartemu, dynamicznemu i innowacyjnemu.
- Konsultacje rynkowe byłyby promowane jako ważny element przygotowania postępowania.
- **Najlepszy stosunek jakości do ceny (BPQR)** miałby stać się proponowanym standardem udzielania zamówień, z minimalnymi wymaganiami dotyczącymi wagi kryteriów jakościowych.
- Większą uwagę poświęcano by celom ekologicznym, społecznym, innowacyjnym oraz związanym z bezpieczeństwem i odpornością.
- Cyfryzacja obejmowałaby interoperacyjne systemy zamówień, elektroniczne systemy weryfikacji kwalifikacji oraz przestrzenie danych dotyczących zamówień publicznych.
- Wymagania dotyczące udziału w postępowaniach byłyby bardziej skoncentrowane na konieczności i proporcjonalności, ze szczególnym uwzględnieniem dostępu MŚP.
- Propozycja doprecyzowałaby zasady podwykonawstwa, przesłanki wykluczenia i weryfikacji zgodności z wymaganiami.
- Preferencje europejskie i środki dotyczące bezpieczeństwa dostaw mogłyby zyskać większe znaczenie w strategicznie istotnych zamówieniach.
- Zamawiający i wykonawcy musieliby przygotować się na możliwe zmiany w procedurach, dokumentacji, narzędziach cyfrowych i strategiach zakupowych.
- Ostateczny zakres i termin wprowadzenia zmian będą zależeć od przebiegu unijnego procesu legislacyjnego.

Na co powinni zwrócić uwagę profesjonaliści zajmujący się zamówieniami publicznymi?

Biorąc pod uwagę kierunki zmian wskazane w propozycji, osoby zajmujące się zamówieniami publicznymi powinny szczególnie śledzić:

1. **Proces legislacyjny** – monitorować dalsze prace nad propozycją oraz sprawdzać, czy jej najważniejsze mechanizmy zostaną utrzymane lub zmodyfikowane.
2. **Przyszłe ramy proceduralne** – obserwować proponowany tryb otwarty, dynamiczny i innowacyjny oraz zasady prowadzenia negocjacji.
3. **BPQR i kryteria jakościowe** – analizować, jak mogą funkcjonować proponowany najlepszy stosunek jakości do ceny oraz zasada „zastosuj lub wyjaśnij”.
4. **Cyfryzację zamówień** – śledzić rozwój interoperacyjności, elektronicznych systemów weryfikacji kwalifikacji i przestrzeni danych dotyczących zamówień publicznych.
5. **Dostęp MŚP do zamówień** – monitorować zmiany dotyczące kryteriów kwalifikacji, wymagań finansowych, wymagań dotyczących doświadczenia i podwykonawstwa.
6. **Zamówienia strategiczne** – obserwować rozwój wymagań ekologicznych, społecznych, innowacyjnych i związanych z bezpieczeństwem.
7. **Preferencje europejskie i odporność łańcuchów dostaw** – śledzić proponowane zasady dotyczące udziału wykonawców z państw trzecich, pochodzenia produktów i bezpieczeństwa dostaw.
8. **Profesjonalizację i zarządzanie** – ocenić, jakie kompetencje organizacyjne, szkoleniowe i związane z zarządzaniem danymi mogą być potrzebne, jeżeli propozycja zostanie przyjęta.

Najważniejszy przekaz jest taki, że propozycja wskazuje kierunek zmian w stronę bardziej zintegrowanego, strategicznego i cyfrowo wspieranego systemu zamówień publicznych. Należy jednak traktować ją jako kierunek zmian legislacyjnych, a nie jako nowy zestaw obowiązujących przepisów, które zamawiający i wykonawcy muszą już dziś stosować.

*Tekst został przygotowany przy pomocy narzędzi AI i sprawdzony pod kątem merytorycznym przez Eksperta **Łukasza Czabana**.*

Bądź zawsze na bieżąco!
Sprawdź **najnowsze szkolenia ApexNet**
TUTAJ