

Streszczenie rozprawy doktorskiej

„Publicznoprawne instrumenty strategicznego wykorzystania zamówień publicznych”

Ustawodawca stawia przed systemem zamówień publicznych nowe zadania, w szczególności w obszarze ochrony środowiska, zabezpieczenia społecznego oraz podnoszenia innowacyjności gospodarki. Jest to spowodowane ewolucją prawodawstwa UE i odejściem od postrzegania zamówień publicznych wyłącznie w kategoriach instrumentu zakupowego, co czyni z nich narzędzie polityki społeczno-gospodarczej.

Zasadniczym celem badawczym pracy była analiza założeń formułowanych wobec ocenianego systemu w dokumentach strategicznych i zestawienie ich z dostępnymi rozwiązaniami prawnymi ukierunkowanymi na osiągnięcie wskazanych celów. Tezę pracy stanowi brak możliwości pełnej realizacji zadań w obszarze zrównoważonego i inteligentnego rozwoju formułowanych w ramach krajowych strategii rozwojowych przy użyciu instrumentów prawnych umocowanych w ustawie Prawo zamówień publicznych.

W ramach prowadzonych badań wyznaczono dopuszczalne granice prowadzenia polityki gospodarczej państwa za pomocą systemu zamówień publicznych oraz określono znaczenie zamówień dla realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju. Ponadto przeprowadzono rozważania nt. adekwatności instrumentów prawnych umocowanych w krajowych ustawach normujących udzielanie zamówień publicznych wobec zadań i celów formułowanych w innych strategiach rozwojowych o zasięgu krajowym.

Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów, poprzedzonych wstępem i zwięzłymi zakończeniami wraz z wnioskami końcowymi odnoszącymi się do tezy oraz zadań badawczych. W rozdziale I poddano analizie podstawowe pojęcia z zakresu strategicznego wykorzystania zamówień publicznych. Szczególnie ważnym aspektem prowadzonych badań było doktrynalne ujęcie społecznej gospodarki rynkowej stanowiącej podstawę ustroju gospodarczego RP oraz zagadnienie interwencjonizmu państwowego, z uwagi na konieczność wyznaczenia granic dopuszczalności prowadzenia polityki gospodarczej państwa przy wykorzystaniu zamówień publicznych. Z uwagi na przynależność części pojęć do nauk ekonomicznych oraz nauk o zarządzaniu, przeprowadzone badania miały częściowo charakter interdyscyplinarny.

Rozdział II został poświęcony ewolucji prawa zamówień publicznych. Uwzględniając tematykę pracy zasadniczy przedmiot badań stanowiła analiza aktów prawnych odnoszących

się bezpośrednio do zagadnienia strategicznego wykorzystania zamówień publicznych. Przeprowadzone badania odnosiły się zarówno do aktów prawa międzynarodowego, unijnego jak i krajowego, kończąc na dokumentach strategicznych. Rozważania podjęte w ramach niniejszego rozdziału pozwoliły na ukazanie zmiany podejścia legislatorów do rozszerzania zakresu zamówień publicznych z narzędzia zakupowego, do pełnoprawnego instrumentu prowadzenia polityki gospodarczej państwa, w szczególności w obszarach związanych z ochroną środowiska naturalnego, zabezpieczeniem społecznym, włączeniem społecznym grup marginalizowanych oraz innowacyjnością.

W rozdziale III poruszono tematykę uczestników rynku zamówień publicznych, analizując status prawny uczestników postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, a także organów sprawujących kontrolę i nadzór nad prawidłowością ich przebiegu. Podkreślono szczególną rolę Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wynikającą z przysługujących mu uprawnień o charakterze edukacyjno-informacyjny, a także zobrazowano znaczenie orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej na praktykę wdrażania rozwiązań z zakresu nowego podejścia do zamówień publicznych.

Zrównoważone, a więc środowiskowe i społeczne zamówienia publiczne stanowiły przedmiot rozważań w ramach rozdziału IV. Przedstawiono w nim argumenty potwierdzające zasadność wprowadzania pozaekonomicznych zasad udzielania zamówień publicznych, a także poddano kompleksowej analizie instrumenty prawne składające się na ww. podejście do systemu, które zostały przekazane do dyspozycji zamawiającego w ramach ustawy Prawo zamówień publicznych. Prowadzone rozważania odnosiły się w szczególności do: opisu przedmiotu zamówienia, kryteriów kwalifikacji podmiotowej, warunków udziału w postępowaniu oraz kryteriów oceny złożonych ofert.

Ostatni rozdział został poświęcony analizie rozwiązań ukierunkowanych na zwiększanie innowacyjności gospodarki za pośrednictwem systemu zamówień publicznych. Zbadano w nim instrumenty prawne umożliwiające zamawiającemu zakup innowacyjnych dostaw, usług i robót budowlanych, a dzięki temu zgodnie z teorią popytowo-podażową zwiększenie poziomu innowacyjności przedsiębiorców występujących na rynku. W rozdziale tym omówiono także wprowadzoną do krajowego systemu zamówień publicznych zasadę efektywności ekonomicznej, która została wyodrębniona ze względu na swój szczególny charakter.

Zasadnicza część przeprowadzonych badań została oparta na metodzie dogmatycznoprawnej, wykorzystywanej dla analiz ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo

zamówień publicznych, krajowych strategii rozwojowych oraz poglądów rodzimej doktryny nauki publicznego prawa gospodarczego oraz prawa administracyjnego. Wskazane analizy wykazały jednoznacznie istnienie wyraźnych trendów przewartościujących najważniejsze kierunki polityki gospodarczej państwa. Prawodawca europejski rozszerza swoje cele w obszarze obrotu gospodarczego poza zapewnienie uczciwej konkurencji, równego traktowania i swobody przepływu kapitału, towarów i usług. Obecnie ma on na celu przede wszystkim zapewnienie zrównoważonego, odpowiedzialnego społecznie i trwałego rozwoju gospodarczego opartego na wiedzy i innowacyjności. Polski porządek prawny, zarówno odnosząc się wprost do zamówień publicznych, jak i strategii rozwojowych jest zharmonizowany z prawodawstwem UE, zatem ustawodawca realizuje cele zbieżne z polityką UE, wnosząc tym samym wkład w wspólny rynek. Zamówienia publiczne zgodnie z motywem 2 dyrektywy 2014/24/UE mają stanowić przy tym jeden z instrumentów rynkowych wykorzystywanych w celu osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych.

W opinii Autora instrumentarium prawne przekazane do dyspozycji zamawiających nie daje możliwości pełnej realizacji postulatów przedstawianych w strategiach rozwojowych różnego szczebla. Wysoki poziom uznaniowości zamawiającego w stosowaniu konkretnych rozwiązań umocowanych w ustawie Prawo zamówień publicznych, duży stopień skomplikowania przepisów oraz brak dostatecznej działalności edukacyjno-informacyjnego w tym zakresie stanowią podstawowe przyczyny niskiego poziomu realizacji założeń określonych w dokumentach strategicznych. Przeprowadzone badania wykazały brak korelacji pomiędzy ilością rozwiązań mających w założeniu ułatwić wdrażanie polityk prospołecznych, prośrodowiskowych oraz proinnowacyjnych do systemu zamówień publicznych, a faktycznym ich wykorzystaniem.

W ramach wniosków końcowych podsumowano przeprowadzone badania, a także przedstawiono podsumowania odnoszące się zarówno do głównej tezy pracy, jak również wyniki z realizacji poszczególnych zadań badawczych.