

Izabela Oleksy-Piesik

Uniwersytet Gdański

ORCID: 0000-0001-6668-7384

WSPÓŁDZIAŁANIE W ZAKRESIE PROFESJONALIZACJI ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Wprowadzenie

Administracja publiczna, chcąc być efektywną, musi reagować na zachodzące przeobrażenia otaczającej ją rzeczywistości, w szczególności związane z globalizacją. Jak zauważa I. Lipowicz, jednym ze skutków globalizacji jest istnienie klasy „ludzi wyłączonych”, co łączy się z ujawnieniem nowych podziałów w obrębie społeczeństwa¹. Powoduje to konieczność zmian w spojrzeniu na administrację publiczną, która chcąc skutecznie działać w nowych warunkach, musi odrzucić rolę „surowego nadzorca i egzaminatora” na rzecz pośrednika, który „towarzyszy obywatelowi”².

Z. Niewiadomski, dostrzegając taki kierunek zmian, zaznacza, iż obecnie to nie działalność w imieniu i na rachunek państwa, ale działalność na rzecz dobra wspólnego stanowi o jej istocie³. W takim ujęciu zamówienia publiczne jawią się jako obszar administracji publicznej, który ma służyć realizacji dobra wspólnego w postaci „inteligentnego i trwałego” wzrostu gospodarczego „sprzyjającego włączeniu społecznemu” i stanowiącego „ważny kanał dla inwestycji” krajowych i europejskich⁴. Zapewnienie wydajnych, skutecznych i konkurencyjnych proce-

¹ I. Lipowicz, *Istota administracji* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2000, s. 38.

² I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji* [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, red. R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005, s. 130.

³ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. I: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 59.

⁴ Motyw 1 Preambuły do Zalecenia Komisji (UE) 2017/1805 z 3 października 2017 r. w sprawie profesjonalizacji zamówień publicznych – Budowanie struktur na potrzeby profesjonalizacji zamówień publicznych (Dz.Urz. UE L 259 z 7 października 2017 r., s. 28–31), dalej: zalecenie KE 2017/1805.

dur ma umożliwić optymalne wykorzystanie środków publicznych mimo coraz trudniejszych warunków budżetowych. Widoczna w obrębie zamówień publicznych profesjonalizacja ma natomiast stanowić skuteczny środek osiągnięcia tak wyznaczonych zamówieniom publicznym celów. Szczególną rolę w ich realizacji powierzono Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: Prezes UZP). Narzędzia, które mu przyznano, określone zostały przepisami nowego prawa zamówień publicznych⁵.

Nowe spojrzenie na istotę administracji publicznej implikuje konieczność podejmowania coraz szerszej współpracy z podmiotami spoza jej struktur. To z kolei uzasadnia wyjście poza klasyczne, dotychczasowe rozumienie współdziałania. Doskonałym przykładem będą tu działania Prezesa UZP podejmowane w ramach profesjonalizacji zamówień publicznych, które angażują do współpracy szeroki krąg interesariuszy. Znajdują się wśród nich m.in. organy administracji publicznej, zakłady administracyjne, stowarzyszenia, uczelnie wyższe czy przedsiębiorcy. Działania te stanowią przykład realizacji zadań administracji publicznej (konkretnie: administracji rządowej) we współpracy z podmiotami znajdującymi się w jej strukturach, jak również z tymi, które mieszczą się poza nią. Co więcej, inicjatywy realizowane w tym obszarze wyznaczają płaszczyznę badań nie tylko dla przedstawicieli nauk prawnych, lecz także innych dyscyplin, takich jak: ekonomia i finanse, nauki o polityce i administracji czy nauki o zarządzaniu i jakości.

Z perspektywy narzędzi i mechanizmów profesjonalizacji zamówień publicznych wyłania się jednak nie tylko nowy obraz współdziałania w obrębie administracji, lecz w ogóle administracji publicznej. Analiza działań podejmowanych przez Prezesa UZP – inicjatora współpracy – ma pokazać wymiar administrowania, w którym odchodzi się od dotychczasowego, opartego na elemencie władztwa podejścia na rzecz uwydatnienia elementu woli i w rezultacie obsadzenia administracji także, a może przede wszystkim, w roli partnera i koordynatora.

Podstawowe pojęcia – koordynacja, współdziałanie, kooperacja

Pomiędzy podmiotami administracji publicznej występuje szereg powiązań funkcjonalnych. Ich rolą jest zagwarantowanie jak najbardziej efektywnego wykonywania zadań i kompetencji w obrębie administracji publicznej z równoczesnym poszanowaniem interesu indywidualnego.

W nauce prawa administracyjnego wyodrębnia się kilka podstawowych więzi organizacyjnych. Wśród nich przede wszystkim: kierownictwo, nadzór, kontrolę,

⁵ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2021, poz. 1129 ze zm.), dalej: PZP.

koordynację i współdziałanie⁶. Każdą z nich charakteryzuje inny sposób wzajemnego oddziaływania podmiotów administrujących.

Szczególną uwagę – w kontekście tematu opracowania – trzeba zwrócić na koordynację i współdziałanie. Te więzi organizacyjne są najwyraźniej widoczne w obszarze profesjonalizacji zamówień publicznych. Każda obejmuje harmonizowanie i ujednolicanie działań podejmowanych przez różne podmioty. Podstawowa różnica – w klasycznym ujęciu – sprowadza się natomiast do tego, że o ile koordynacja może występować także pomiędzy podmiotami powiązanymi ze sobą organizacyjnie czy służbowo⁷, to współdziałanie dotyczyć będzie wyłącznie podmiotów „od siebie niezależnych”⁸. Nawiązując do ujęcia zaprezentowanego przez Z. Cieślaka, współdziałanie należałoby zatem umieścić pośród więzi o charakterze pozaorganizacyjnym. Za takie autor ten uznaje „zależności prawne pomiędzy podmiotami administracji publicznej, które nie mają charakteru organizacyjnego, a które ujawniają się w systemie prawnym ze względu na proces realizacji dobra wspólnego”⁹. J. Zimmermann, zwracając uwagę na wielość form współdziałania podmiotów znajdujących się wewnątrz struktury administracji publicznej, wyróżnia spośród nich takie, których podstawę prawną stanowią przepisy ustrojowe, i te, które wprowadzane są przepisami materialnymi¹⁰. M. Stahl idzie krok dalej. Autorka ta zauważa, iż podstawa współdziałania może wynikać już tylko z samego podobieństwa celów i zadań każdego z podmiotów i przekonania, że jedynie połączenie sił i środków doprowadzi do osiągnięcia optymalnych rezultatów¹¹. To ostatnie zaprezentowane stanowisko najpełniej oddaje istotę współdziałania, w szczególności zachodzącego pomiędzy organami administracji publicznej i podmiotami spoza tej struktury. Tego rodzaju relacja zasadza się bowiem często wyłącznie na elemencie woli. Będzie to podstawa znacznie trwalsza niż przymus państwowy.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż współdziałanie musi być rozumiane maksymalnie szeroko, nie tylko jako więź występująca wewnątrz administracji publicznej, a więc w nawiązaniu do jej klasycznego ujęcia, lecz również – wychodząc naprzeciw oczekiwaniom zmieniającej się rzeczywistości – jako więź o charakterze zewnętrznym, obejmująca podmioty spoza struktury administracji publicznej¹². Co więcej, jest to relacja charakteryzująca się wielością i różnorod-

⁶ Zob. M. Stahl, *System administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. VI: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 79; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 227 i n.

⁷ M. Stahl, *System administracji...*, s. 81.

⁸ *Ibidem*, s. 81–82. Według autorki koordynacja polega na „harmonizowaniu i ujednolicaniu działań różnych podmiotów administrujących bez względu na układ organizacyjny, jaki je łączy”.

⁹ Z. Cieślak [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 85.

¹⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 232.

¹¹ M. Stahl, *System administracji...*, s. 83.

¹² Por. też: A. Bochentyn, J.H. Szlachetko, K. Ważny, *Współdziałanie administracji publicznej ze społeczeństwem* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 295.

nością nie tylko od strony podmiotowej, lecz też przedmiotowej. Formy współdziałania nie są przecież w żaden sposób skatalogowane i prawnie ograniczone¹³.

Węższym niż współdziałanie pojęciem będzie kooperacja. M. Waligórski określa ją jako formę współdziałania administracji z takimi podmiotami, jak: fundacje, samorządy zawodowe i gospodarcze, podmioty prywatne, stowarzyszenia, organizacje społeczne czy kościoły¹⁴. Składają się na nią „różnorodne formy współpracy między różnymi oferentami świadczeń publicznych podejmowane w celu kooperatywnej realizacji zadań publicznych”¹⁵. Współpraca tego rodzaju jest jedną z podstawowych zasad prawa europejskiego. W pojęciu kooperacji, którą – mając na uwadze wcześniejsze rozważania – można określić jako rodzajową formę współdziałania (tą o charakterze zewnętrznym), poszukiwać zatem trzeba podbudowy teoretycznej współpracy podejmowanej w ramach profesjonalizacji zamówień publicznych. Oddziaływania widoczne w tym obszarze mają jednak szczególny charakter. Inicjatorem działań jest tu przecież Prezes UZP będący centralnym organem administracji rządowej¹⁶. Dziedziny spraw, którymi zarządzają organy centralne, „związane są ze sferą reglamentacji administracyjnej i funkcjami policyjno-ochronnymi, w dużym stopniu reprezentują też swego rodzaju służby państwowe (...), jak również realizują regulatywne funkcje państwa w ważnych dla państwa sferach działalności”¹⁷. W konsekwencji w strukturach administracji rządowej widoczne stają się pewne elementy właściwe dla centralizacji¹⁸. Jest to o tyle interesujące, że przecież współdziałanie z założenia dotyczy struktur zdecentralizowanych¹⁹. Skąd zatem tak szeroki zakres oddziaływania Prezesa UZP na podmioty spoza administracji publicznej? Uzasadnienia poszukiwać należy w rozwiązaniach prawnych wynikających z członkowska Polski w Unii Europejskiej. Szeroki wachlarz działań podejmowanych przez Prezesa UZP w obszarze profesjonalizacji zamówień publicznych wynika z konieczności dostosowania polskiego systemu zamówień publicznych do rozwiązań europejskich i polityki

¹³ Na wielość i różnorodność form współdziałania zwraca uwagę M. Stahl, która zauważa, iż wspólne wykonywanie celów i zadań może następować w formach prawnie zdeterminowanych i w formach nieokreślonych ściśle prawem. M. Stahl, *System administracji...*, s. 82.

¹⁴ M. Waligórski, *Kooperacja jako forma aktywności administracji publicznej* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa. Materiały konferencyjne*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 544–550.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Prezes UZP jest centralnym organem administracji rządowej. Został tak wprost nazwany przez ustawodawcę w art. 466 ust. 1 PZP.O umiejscowieniu tego organu w strukturach administracji rządowej świadczy także fakt sprawowania względem niego nadzoru przez ministra właściwego ds. Gospodarki. Zob. art. 466 ust. 2 PZP, a także art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 2020, poz. 1220 ze zm.), dalej: ustawa o działach administracji rządowej.

¹⁷ J. Jagielski [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009, s. 178–179.

¹⁸ Zob. np. art. 33b ustawy o działach administracji rządowej.

¹⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 231.

Unii w tej dziedzinie. To one „wymuszają” interakcję Prezesa UZP – centralnego organu administracji rządowej – z podmiotami nie tylko spoza administracji rządowej, lecz nawet spoza struktury całej administracji publicznej. Nie można przy tym zapomnieć o działaniach realizowanych we współpracy z organami Unii Europejskiej i organami właściwymi w sprawach zamówień publicznych w innych państwach członkowskich. W konsekwencji należy spojrzeć na Prezesa UZP jako na podmiot inicjujący współpracę w obszarze profesjonalizacji zamówień publicznych, który zamiast roli „surowego nadzorcy i egzaminatora” wciela się w postać partnera i koordynatora działań podejmowanych na tym polu.

Ramy prawne profesjonalizacji zamówień publicznych

Ramy prawne w zakresie profesjonalizacji zamówień publicznych zostały wyznaczone przepisami prawa krajowego, a konkretnie PZP. Jest to podstawowy akt prawny określający zadania publiczne Prezesa UZP w zakresie profesjonalizacji i podejmowane w celu ich realizacji konkretne działania.

Znaczenie mają tu jednak również przepisy prawa unijnego, w szczególności opublikowane przez Komisję Europejską w 2020 r. *Europejskie ramy kompetencji dla specjalistów ds. zamówień publicznych* (dalej: ProcurCompEU)²⁰, a także wydane wcześniej zalecenie KE 2017/1805.

ProcurCompEU to dobrowolne narzędzie mające pomóc organom krajowym w podejmowanych działaniach na rzecz szerszego upowszechnienia wiedzy z zakresu zamówień publicznych wśród osób zajmujących się – w sposób zawodowy – zamówieniami publicznymi. Określić je można jako swoisty stymulator i wzorzec działań w tym obszarze. Komisja Europejska przedstawiła tam trzy kluczowe narzędzia służące profesjonalizacji zamówień publicznych. Pierwszym z nich jest matryca kompetencji, która określa „zakres wiedzy i zbiór umiejętności, które muszą posiadać poszczególne osoby, aby w sposób skuteczny i wydajny wykonywać swoją pracę i powierzone zadania”, a więc zawiera pewien model wzorcowy²¹. Drugim – narzędzie samooceny, które ma na celu ocenę poziomu znajomości i „dojrzałości organizacyjnej” w poszczególnych obszarach określonych w matrycy kompetencji²². Trzecim jest wzorcowy program nauczania zawierający zestawienie konkretnych działań, które mogą być podejmowane m.in. przez: zamawiających, organy państw członkowskich właściwe w sprawach zamówień publicznych, podmioty zajmujące się kształceniem i szkoleniami, w tym szkoły wyższe, podmioty świadczące usługi certyfikacyjne oraz praktyków celem pod-

²⁰ https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/professionalisation-public-buyers/procurcompeu-european-competency-framework-public-procurement-professionals_pl (7.07.2022).

²¹ ProcurCompEU, s. 8, 12–13, 15–16, 24–69.

²² ProcurCompEU, s. 8, 12–13, 15–16, 70–85.

niesienia umiejętności osób zajmujących się zamówieniami²³. Narzędzia mogą być wykorzystywane łącznie lub niezależnie od siebie.

ProcurCompEU ze względu na szeroki zakres przedmiotowy i podmiotowy stanowi pole dla rozwinięcia współpracy pomiędzy różnymi podmiotami działającymi w systemie zamówień publicznych z organami krajowymi właściwymi w zakresie profesjonalizacji. Przykładowo: podmioty, które łączy działalność w jednym sektorze, mogą dokonać wspólnej oceny stosowania poszczególnych kompetencji i wykorzystać jej wyniki jako podstawę osiągnięcia wspólnych korzyści (np. jako uzasadnienie wniosku o podjęcie konkretnych działań przez właściwe organy). Podmioty udzielające zamówień, dokonując porównania obszarów wymagających poprawy, mogą natomiast – na bazie wymiany doświadczeń – podjąć współpracę przy opracowywaniu wspólnej oferty szkoleń.

ProcurCompEU nawiązuje do wydanego wcześniej zalecenia KE 2017/1805. Stanowi ono część strategii udzielania zamówień publicznych określającej priorytety unijnej polityki w dziedzinie zamówień. W tym dokumencie został określony przez ustawodawcę unijnego cel profesjonalizacji. Jest nim poprawa „całego zakresu umiejętności i kompetencji zawodowych, wiedzy i doświadczenia osób prowadzących zadania związane z zamówieniami publicznymi lub uczestniczących w takich zadaniach”²⁴. Dla realizacji tak określonego celu ogólnego znaczenie będzie miało jednak uprzednie osiągnięcie trzech celów szczegółowych. Po pierwsze – określenie przez państwa członkowskie strategii profesjonalizacji zamówień publicznych²⁵. Po drugie – podjęcie działań w zakresie zasobów ludzkich oparte na systemie szkoleń i różnych sposobach motywowania pracowników zajmujących się zamówieniami²⁶. Po trzecie – dostarczenie narzędzi i metod mających wesprzeć osoby zajmujące się w sposób profesjonalny zamówieniami, m.in. poprzez:

- zapewnienie narzędzi stosowanych w e-zamówieniach, np. tworzenie jednolitych portali internetowych, infolinii lub usług świadczonych za pośrednictwem poczty elektronicznej,
- przygotowanie wytycznych, podręczników, wzorów dobrych praktyk,
- przygotowanie narzędzi współpracy i stworzenie pola dla wymiany dobrych praktyk,
- organizację szkoleń, seminariów i warsztatów w celu wymiany informacji o nowych zmianach prawnych, priorytetach strategicznych,
- zapewnienie wsparcia i wiedzy fachowej, chociażby poprzez fora internetowe i zawodowe sieci społecznościowe²⁷.

²³ ProcurCompEU, s. 8, 12–13, 15–16, 86–120.

²⁴ Motyw 5 Preambuły do zalecenia KE 2017/1805.

²⁵ Zalecenie KE 2017/1805, s. 29–30.

²⁶ Zalecenie KE 2017/1805, s. 30.

²⁷ Zalecenie KE 2017/1805, s. 30–31.

Realizacja wszystkich wymienionych celów oparta jest na współdziałaniu pomiędzy beneficjentami konkretnych działań, jak również we współpracy z organami zajmującymi się zamówieniami publicznymi w konkretnym państwie i podmiotami zamawiającymi.

Omówione wyżej dokumenty stanowią inspirację dla działań podejmowanych przez krajowe organy właściwe w zakresie profesjonalizacji zamówień publicznych. Również Prezes UZP podjął kilka tego rodzaju inicjatyw. Otóż w lutym 2020 r. przeprowadził ankiety wśród zamawiających i wykonawców, których celem była identyfikacja aktualnego stanu i wyznaczenie kierunków na przyszłość w zakresie profesjonalizacji zamówień publicznych. Następnie zostały opracowane dokumenty przedstawiające wyniki ankiet²⁸. Na koniec na podstawie wniosków wynikających z analizy ankiet i dotychczasowej praktyki Prezesa UZP sporządzony został dokument pt. *Działania Prezesa UZP wspierające profesjonalizację kadr*²⁹. Kolejnym krokiem będą dyskusje, debaty i konsultacje środowiskowe³⁰. Docelowo ma natomiast zostać przygotowany dokument strategiczny dotyczący profesjonalizacji kadr zamówieniowych. Będzie to podstawowy dokument wdrażający narzędzia przewidziane w ProcurCompEU – o charakterze planistycznym, uwzględniający działania podejmowane w perspektywie długookresowej.

Określone przepisami PZP zadania Prezesa UZP sprzyjające profesjonalizacji zamówień publicznych

Zadania publiczne określają cele lub kierunki działalności danego organu państwa w obrębie danej dziedziny³¹. Określa się je także jako zespół jednorodnych czynności celowych³². Jak już zostało zasygnalizowane wcześniej, katalog

²⁸ Wyniki ankiety wśród zamawiających: https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0014/43313/Wyniki-ankiety-wsrod-zamawiajacych.pdf (7.07.2022); wyniki ankiety wśród wykonawców: https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0015/43314/Wyniki-ankiety-wsrod-wykonawcow.pdf (7.07.2022).

²⁹ https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0017/43307/Dzialania-Prezesa-UZP-wspierajace-profesjonalizacje-kadr.pdf (7.07.2022). Na temat dotychczasowych działań Prezesa UZP w obszarze profesjonalizacji zamówień publicznych także: H. Nowak, *Rola Prezesa UZP w profesjonalizacji zamówień publicznych*, „Kwartalnik PZP” 2020, nr 3, s. 3 i n.

³⁰ H. Nowak, *Rola Prezesa...*, s. 3. Zob. też: informacja na stronie UZP: <https://www.uzp.gov.pl/strona-glowna/slider-aktualnosci/wyniki-ankiety-dot.-profesjonalizacji-kadr-w-zamowieniach-publicznych/wyniki-ankiety-dot.-profesjonalizacji-kadr-w-zamowieniach-publicznych> (7.07.2022).

³¹ M. Matczak, *Pojęcie kompetencji w ujęciu nauki prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. I: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 376.

³² M. Grzybowski, *Rada Ministrów i administracja rządowa* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. II: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 137.

zadań Prezesa UZP w zakresie tzw. profesjonalizacji zamówień określony został w PZP, konkretnie przepisami art. 469³³.

Wśród ustawowych zadań Prezesa UZP, które sprzyjają podejmowaniu przez niego konkretnych działań i inicjatyw celem dalszej profesjonalizacji w obszarze zamówień publicznych, można wyodrębnić:

- w grupie zadań związanych z zapewnieniem przestrzegania zasad udzielania zamówień:
 - określony w sposób ogólny obowiązek czuwania nad systemem zamówień, w szczególności nad przestrzeganiem zasad udzielania zamówień,
 - dążenie do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów o zamówieniach, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów oraz trybunałów, w szczególności upowszechnianie orzeczeń Krajowej Izby Odwoławczej, sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Trybunału Konstytucyjnego dotyczących zamówień,
 - prowadzenie współpracy międzynarodowej w sprawach związanych z zamówieniami,
 - dokonywanie analiz funkcjonowania systemu zamówień,
- w grupie zadań o charakterze edukacyjno-informacyjnym:
 - prowadzenie działalności edukacyjno-informacyjnej w zakresie zamówień,
 - udzielanie informacji z zakresu zamówień za pomocą centrum telefonicznego oraz przy użyciu środków komunikacji elektronicznej,
 - upowszechnianie wiedzy o zamówieniach, w tym w zakresie informacji analitycznych,
 - prowadzenie działań związanych z informatyzacją systemu zamówień,
 - przygotowywanie i upowszechnianie przykładowych wzorów umów w sprawach zamówień publicznych, regulaminów oraz innych dokumentów stosowanych przy udzielaniu zamówień
 - przygotowywanie przykładowych niedozwolonych postanowień umownych,
 - upowszechnianie zasad etyki zawodowej osób wykonujących zadania w systemie zamówień,
- w grupie zadań o charakterze sprawozdawczo-informacyjnym:
 - przedstawianie ministrowi właściwemu ds. gospodarki planu sposobu wykonania zadań określonych w art. 469 pkt 7 i 9 ustawy,
 - opracowywanie i przedstawianie Radzie Ministrów oraz właściwej komisji sejmowej sprawozdania z funkcjonowania systemu zamówień,
 - przekazywanie Komisji Europejskiej sprawozdania z monitorowania funkcjonowania systemu zamówień oraz sprawozdania statystycznego dotyczącego zamówień, których wartość jest mniejsza niż progi unijne,

³³ Na gruncie ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. 2002, nr 72, poz. 664) był to art. 9, zaś ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2019, poz. 1843) – art. 154.

- przekazywanie Komisji Europejskiej wyroków Krajowej Izby Odwoławczej z poprzedniego roku kalendarzowego dotyczących odwołań w sprawie postępowań o udzielenie zamówienia, w których nie orzeczono unieważnienia umowy ze względu na ważny interes publiczny.

Wszelkie wymienione tu zadania w sposób bardziej lub mniej widoczny dotyczą procesu tzw. profesjonalizacji zamówień publicznych. Szczególne znaczenie mają te bezpośrednio ukierunkowane na upowszechnianie wiedzy z zakresu zamówień publicznych, tj. określone w art. 469 pkt 6–12 PZP. Jakkolwiek zadania tego rodzaju przewidywały także poprzednio obowiązujące ustawy, to jednak obecnie widoczne jest zdecydowane wzmocnienie pozycji Prezesa UZP w tym obszarze. Poszerzenie uprawnień Prezesa UZP na tym polu wpisuje się tym samym w europejską strategię udzielania zamówień publicznych.

Profesjonalizacja zamówień publicznych – podstawowe założenia

Działania Prezesa UZP podejmowane w ramach szeroko rozumianej profesjonalizacji nabrały szczególnego znaczenia wraz z wejściem w życie PZP. Z uzasadnienia do projektu wynika, iż celem wprowadzonych zmian było m.in. „wzmocnienie roli Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych”³⁴. Obecnie ma on w szerszym niż wcześniej zakresie wspierać zamawiających przez systematyczne wypracowywanie wzorów umów i innych dokumentów, a także gromadzenie dobrych praktyk³⁵.

Profesjonalizacja zamówień publicznych obejmuje szereg bardziej lub mniej skonkretyzowanych działań, które wpisują się w pojęcie szeroko rozumianego współdziałania. Ujmowana może być ona w kategorii pewnego zjawiska, ale również jako pewien proces, któremu nadać można określone ramy prawne (zakreślone przepisami prawa krajowego i europejskiego). Zaznaczyć trzeba jednak, iż działania podejmowane w tym obszarze w większości nie są ściśle i jednoznacznie określone. Przepisy prawne wyznaczają zwykle jedynie pewne granice, pozwalając na dobór konkretnej formy działania stosownie do zamierzonego rezultatu i istniejących okoliczności faktycznych czy prawnych. Określa się w nich raczej pewien kierunek, a nie konkretną metodę i sposób działania. Przykładem może być ogólnie określony obowiązek upowszechniania wiedzy o zamówieniach. Taka metoda regulacji zasługuje na akceptację. Pozwala na dobór właściwego narzędzia stosowanie do aktualnych potrzeb.

³⁴ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy Prawo Zamówień Publicznych z 2019 r., Sejm VIII kadencji, druk nr 3624, s. 3 i 6, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3624> (7.07.2022).

³⁵ *Ibidem*, s. 3. Ustawodawca wskazuje na Urząd, jednak przyjąć trzeba, iż jest to pewnego rodzaju uproszczenie. W istocie chodzi o działania Prezesa UZP – por. art. 469 pkt 7 PZP.

Podjmując próbę zdefiniowania pojęcia *profesjonalizacja* – za pomocą kryterium przedmiotowego – przyjąć można, iż będzie to zespół czynności ukierunkowanych na osiągnięcie konkretnego celu, który najbardziej ogólnie można ująć jako upowszechnianie szeroko rozumianej wiedzy z zakresu zamówień publicznych. Wśród nich będą np. takie, które nakierowane są na: popularyzację standardów dobrych praktyk, przygotowywanie i rozpowszechnianie wzorców i standardów czynności proceduralnych czy postanowień kontraktowych. W tym obszarze znajdują się też działania zmierzające do upowszechnienia i ujednolicenia stosowania przepisów prawa zamówień publicznych, w szczególności popularyzujące orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej, sądów krajowych czy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Będzie to również działalność opiniotwórcza, szkoleniowa, dydaktyczna czy naukowa, a także z zakresu upowszechniania nowoczesnych form modelowania danych i zarządzania nimi³⁶.

W aspekcie podmiotowym profesjonalizacja skierowana będzie do „wszystkich kategorii podmiotów zaangażowanych w kształtowanie systemu zamówień publicznych”³⁷. Krąg podmiotów biorących udział w tym procesie musi być zatem określony szeroko. Oczywiście centralne miejsce będzie zajmował wśród nich Prezes UZP, jednak przeprowadzenie działań zmierzających w kierunku trwałej profesjonalizacji w obszarze zamówień publicznych nie będzie możliwe bez jego współdziałania z innymi podmiotami włączonymi w kształtowanie systemu zamówień publicznych. Wśród nich część stanowią podmioty wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej, pozostałe należy natomiast uznać za podmioty niepubliczne.

Kierując się rozróżnieniem zaproponowanym w dokumencie zatytułowanym *Działania Prezesa UZP wspierające profesjonalizację kadr*³⁸, wyróżnić należałoby następujące grupy:

- zamawiający i wykonawcy, którymi mogą być zarówno podmioty, które znajdują się wewnątrz struktury administracji publicznej, jak i podmioty usytuowane poza nią,
- organy kontroli, w szczególności: regionalne izby obrachunkowe i minister właściwy ds. gospodarki³⁹,
- organy rozstrzygające spory, w tym: Krajowa Izba Odwoławcza, Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Najwyższy czy Trybunał Konstytucyjny,

³⁶ Więcej informacji na ten temat zawierają przygotowane przez Prezesa UZP *Działania Prezesa UZP wspierające profesjonalizację kadr*, https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0017/43307/Dzialania-Prezesa-UZP-wspierajace-profesjonalizacje-kadr.pdf (7.07.2022). Na ten temat też: H. Nowak, *Rola Prezesa...*, s. 3 i n.

³⁷ H. Nowak, *Rola Prezesa...*, s. 11.

³⁸ *Działania Prezesa UZP...*

³⁹ Zob. art. 596 ust. 2 PZP.

- organy właściwe w zakresie wymiaru odpowiedzialności osobistej z tytułu popełnianych uchybień, tj. organy właściwe w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- podmioty prowadzące działalność naukowo-dydaktyczną, tj. mające postać zakładów administracyjnych uczelnie wyższe czy Polska Akademia Nauk,
- podmioty świadczące usługi szkoleniowe, doradcze i prawne, którymi mogą być: przedsiębiorcy, jednostki organizacyjne samorządów zawodowych, zakłady administracyjne, stowarzyszenia; w tej grupie mogą znaleźć się zarówno podmioty z sektora publicznego, jak i podmioty niepubliczne.

Tak jak zakres podmiotowy, tak i zakres przedmiotowy współdziałania w ramach profesjonalizacji zamówień publicznych należy ujmować szeroko. Objąć nim trzeba wszelkie działania realizowane we współdziałaniu – co najmniej – dwóch podmiotów w zamiarze upowszechniania szeroko rozumianej wiedzy z zakresu zamówień publicznych.

Na doniosłość podejmowanych działań zwraca uwagę obecny Prezes UZP. Wdrożenie nowych rozwiązań – jak zauważa – ma doprowadzić do „uzyskanie efektu synergii przy realizacji polityk i strategii poszczególnych zamawiających, sektorów, branż czy całego kraju”⁴⁰. W konsekwencji skutkować to powinno bardziej efektywną realizacją procedur udzielania zamówień.

Podsumowanie

Zamówienia publiczne stanowią obszar administracji publicznej, który ma służyć realizacji dobra wspólnego w postaci wzrostu gospodarczego. Zapewnienie wydajnych i konkurencyjnych procedur ma umożliwić optymalne wykorzystanie środków publicznych mimo coraz trudniejszych warunków społecznych czy budżetowych. Widoczna w obrębie zamówień publicznych profesjonalizacja ma stanowić skuteczny środek osiągnięcia tak zakreślonych celów. Jak zauważa H. Nowak: „dalsza profesjonalizacja kadr w systemie zamówień publicznych stanowi jedno z największych wyzwań, przed jakimi stoi system zamówień publicznych, ze względu na zróżnicowanie poszczególnych interesariuszy tego systemu, jak również wielość obszarów, na które ma ona wpływ”⁴¹.

Wprowadzone przepisami PZP zmiany w systemie zamówień publicznych wyeksponowały wspierającą funkcję Prezesa UZP w działaniach podejmowanych celem prawidłowego przeprowadzenia postępowania przetargowego, czyniąc z niego główny podmiot odpowiedzialny za upowszechnianie wiedzy z zakresu zamówień publicznych. Rozwiązania w tym obszarze stanowią wypełnienie zaleceń Komisji Europejskiej i wpisują się w europejską strategię udziela-

⁴⁰ H. Nowak, *Rola Prezesa...*, s. 3 i n.

⁴¹ *Ibidem*.

nia zamówień publicznych. Przeprowadzenie działań zmierzających w kierunku szerokiej i trwałej profesjonalizacji nie będzie jednak możliwe bez podjętego na szeroką skalę współdziałania Prezesa UZP (będącego centralnym organem administracji rządowej) z innymi podmiotami zaangażowanymi w kształtowanie systemu zamówień publicznych, z których jedynie część stanowią podmioty wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej, a pozostałe umiejscowione są poza jej strukturą. Znajdują się wśród nich m.in.: organy administracji publicznej, zakłady administracyjne, stowarzyszenia, uczelnie wyższe, przedsiębiorcy. Konieczność podejmowania coraz szerszej współpracy z podmiotami spoza systemu administracji publicznej uzasadniona jest również nowym spojrzeniem na samą istotę administracji publicznej służącej – przede wszystkim – realizacji dobra wspólnego. Przekłada się to na wyjście poza ramy klasycznego ujęcia współdziałania obejmującego podmioty wyłącznie ją tworzące, na rzecz współdziałania zewnętrznego. Widoczne jest to doskonale w obszarze profesjonalizacji zamówień publicznych. Motywacją do podjęcia zakrojonego na szeroką skalę współdziałania są w tym wypadku nie tylko przepisy materialne i ustrojowe, lecz przede wszystkim zbieżność celów każdego z podmiotów zaangażowanych w ten proces. Połączenie sił i środków wielu uczestników procesu i wykorzystanie ku temu różnorodnych narzędzi doprowadzi do optymalnego zagospodarowania środków publicznych. Wspólne podejmowanie inicjatyw prowadzić ma do osiągnięcia lepszych efektów w porównaniu z sytuacją, w której każdy z uczestników działałby oddzielnie. Osiągnięcie tzw. efektu synergii jawi się w konsekwencji jako podstawowy cel tak rozumianego współdziałania, i to nie tylko na gruncie profesjonalizacji zamówień publicznych, ale też w wielu innych obszarach administracji publicznej.

Bibliografia

- Bochentyn A., Szlachetko J.H., Ważny K., *Współdziałanie administracji publicznej ze społeczeństwem* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016.
- Cieślak Z. [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002.
- Grzybowski M., *Rada Ministrów i administracja rządowa* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. II: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Jagielski J. [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009.
- Lipowicz I., *Istota administracji* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2000.
- Lipowicz I., *Prawo obywatela do dobrej administracji* [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, red. R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005.
- Matczak M., *Pojęcie kompetencji w ujęciu nauki prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. I: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.

- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. I: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Nowak H., *Rola Prezesa UZP w profesjonalizacji zamówień publicznych*, „Kwartalnik PZP” 2020, nr 3.
- Stahl M., *System administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. VI: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Waligórski M., *Kooperacja jako forma aktywności administracji publicznej* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa. Materiały konferencyjne*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Streszczenie

Zamówienia publiczne stanowią obszar administracji publicznej, który ma służyć realizacji dobra wspólnego w postaci wzrostu gospodarczego. Zapewnienie wydajnych i konkurencyjnych procedur ma umożliwić optymalne wykorzystanie środków publicznych mimo coraz trudniejszych warunków społecznych czy budżetowych. Widoczna w obrębie zamówień publicznych profesjonalizacja ma stanowić skuteczny środek osiągnięcia tak zakreślonych celów. Wprowadzone w systemie zamówień publicznych zmiany wyeksponowały wspierającą funkcję Prezesa UZP w działaniach zmierzających do bardziej efektywnego przeprowadzania postępowania przetargowego. Stał się on głównym podmiotem odpowiedzialnym za upowszechnianie wiedzy z zakresu zamówień publicznych. Przeprowadzenie działań zmierzających w kierunku trwałej profesjonalizacji nie będzie jednak możliwe bez – podjętego na szeroką skalę – współdziałania Prezesa UZP z innymi podmiotami zaangażowanymi w kształtowanie systemu zamówień publicznych, z których jedynie część wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej, a pozostałe osadzone są poza jej strukturą. Znajdują się wśród nich m.in.: organy administracji publicznej, zakłady administracyjne, stowarzyszenia, uczelnie wyższe czy przedsiębiorcy. Konieczność podejmowania coraz szerszej współpracy z podmiotami spoza administracji publicznej uzasadniona jest nowym spojrzeniem na istotę administracji publicznej służącej – przede wszystkim – realizacji dobra wspólnego. Przekłada się to na wyjście poza ramy klasycznego ujęcia współdziałania.

Słowa kluczowe: profesjonalizacja, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, zamówienia publiczne, współdziałanie

COOPERATION IN THE AREA OF PROFESSIONALISATION OF PUBLIC PROCUREMENT

Summary

Public procurement is an area of public administration intended to serve the common good in economic growth. Ensuring efficient and competitive procedures is supposed to enable the optimal use of public funds despite increasingly difficult social or budgetary conditions. The professionalisation of public procurement should be an effective means of achieving these objectives. The changes introduced to the public procurement system have highlighted the supportive role of the President of the Public Procurement Office in activities aimed at more effective conduct of tender procedures. He has become the primary entity responsible for disseminating knowledge about public procurement. The conduct of actions aiming at permanent professionalisation will

not be possible without the cooperation of the President of the Public Procurement Office with other entities involved in forming the public procurement system, only some of which perform tasks within the scope of public administration. In contrast, others are located outside the public administration structure. They include, among others: public administration bodies, administrative establishments, associations, universities or entrepreneurs. The necessity of undertaking wider and broader cooperation with entities from outside public administration is justified by a new look at the essence of public administration. It serves – first of all – the implementation of the common good. This translates into going beyond the framework of a classical approach to cooperation.

Keywords: professionalisation, President of the Public Procurement Office, public procurement, cooperation