

INNOWACYJNOŚĆ

Polskie warunki wdrażania przedkomercyjnych zamówień publicznych

W Polsce są już warunki prawne i organizacyjne do realizacji projektów wykorzystujących przedkomercyjne zamówienia publiczne, choć nie ma jeszcze jednolitej, opartej np. na ustawie, procedury ich wdrażania. Mimo tego braku są już jednostki, które korzystają z tego narzędzia rozwoju innowacyjności.

Śładem Dyrektywy nr 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, polskie ustawodawstwo w dziedzinie zamówień publicznych wyłącza spod reżimu ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) zadania, które mogą stać się przedmiotem przedkomercyjnego zamówienia publicznego (dalej: PCP – eng. *Pre-Commercial Procurement*). **W myśl znowelizowanego art. 4 ust. 3 pkt. e) Pzp ustawy tej nie stosuje się m.in. do usług w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenia usług badawczych, które nie są w całości opłacane przez zamawiającego lub których rezultaty nie stanowią wyłącznie jego własności.**

Zgodnie z logiką wdrażania PCP etap badawczy tego procesu, służący wypracowaniu innowacyjnego rozwiązania, został zatem wyłączony z obowiązku stosowania Pzp. **Nie oznacza to jednak, że zamawiający**

ma pełną dowolność w kształtowaniu zasad postępowania PCP. Wymóg konkurencyjności procedury, narzucony przez prawo europejskie, a także złożony charakter tego typu przedsięwzięć implikują bowiem nakaz stworzenia odrębnej, samoistnej procedury.

Na etapie zakupu produktu finalnego o charakterze komercyjnym, wyłączenie wskazane w art. 4 ust. 3 pkt e) Pzp nie obowiązuje, w związku z czym zamawiający będzie musiał zastosować jeden z trybów zamówień publicznych.

Należy się tylko zastanowić, jak skonstruować całą procedurę, tak aby wykluczyć ryzyko prawne związane z wdrożeniem PCP i jednocześnie osiągnąć pełne korzyści wynikające z zamówień przedkomercyjnych.

Istotnymi cechami procedury wdrażania PCP powinny być jej szybkość i elastyczność.



Podstawy dla stworzenia procedury wdrażania PCP

Niewątpliwie, podstawę nowej procedury wdrażania PCP stanowić powinny zarówno doświadczenia innych państw, jak i wskazówki przedstawione przez Komisję Europejską. Szczególna rola w tym względzie przypada **Stanom Zjednoczonym**, a więc krajowi, w którym PCP stosowane są z sukcesami od niemal 30 lat.

Warto sięgnąć również do mechanizmów znanych z polskiego porządku prawnego. Pomocne mogą okazać się m.in. ustawy z:

- 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (dalej: ustawa o koncesji),
- 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (dalej: ustawa o polityce rozwoju).

Ustawa o koncesji przewiduje sposób wyłaniania podmiotu prywatnego (koncesjonariusza) w szczególnej procedurze skonstruowanej na potrzeby tej ustawy. Procedura ta, choć wyłączona z zakresu zastosowania Pzp, ma charakter konkurencyjny i czyni zadość wszelkim wymaganiom stawianym przez prawo europejskie. Natomiast w przypadku **ustawy o polityce rozwoju** warto zwrócić uwagę zarówno na procedurę wyboru wniosków o dofinansowanie, jak i na środki kontroli rozstrzygnięć w przedmiocie odmowy przyznania dofinansowania. Środki te umożliwiają wnioskodawcom zgłaszanie określonych zarzutów, a jednocześnie nie hamują całego procesu decyzyjnego (w tym podpisywania umów o dofinansowanie), co w przypadku PCP będzie mieć istotne znaczenie.

Naszym zdaniem **kluczowymi elementami z punktu widzenia zgodności procedury wdrażania PCP z prawem europejskim** powinny być **sposób ogłaszania postępowania oraz kryteria wyboru dostawców**. Ogłaszanie postępowań wiąże się z zasadą przejrzystości i jawności. Praktycznym wyrazem tych zasad jest publikowanie ogłoszeń o postępowaniu PCP w sposób umożliwiający zapoznanie się z nim oraz zgłoszenie swo-

jego udziału przez wszystkie potencjalnie zainteresowane podmioty na obszarze Unii Europejskiej. Właściwymi ku temu środkami przekazu powinny być **prasa** (o zasięgu co najmniej regionalnym, a najlepiej ogólnopolskim) oraz **strona internetowa zamawiającego** (w tym szczególnie Biuletyn Informacji Publicznej).

Po rozpoczęciu wdrażania PCP na szerszą skalę, niezbędne wydaje się stworzenie specjalistycznego portalu, na którym publikowane będą ogłoszenia – zarówno przez administrację centralną, jak i samorządową.

Poza samym sposobem ogłaszania warto mieć na względzie również **zagwarantowanie odpowiedniego terminu na przygotowanie ofert**. Zbyt krótki czas (np. 14 dni) może powodować zarzuty o faworyzowanie krajowych przedsiębiorstw.

Odnośnie do kryteriów wyboru ofert należy podkreślić, że nie mogą one prowadzić, nawet pośrednio, do dyskryminowania dostawców z innych regionów Unii Europejskiej. Za takie należałoby uznać kryteria związane np. z wpływem na rynek pracy w regionie.

Cechy procedury wdrażania PCP

Uwzględniając dorobek innych państw, prawo europejskie oraz istniejące w polskim systemie mechanizmy prawne, stworzyć należy nową, odrębną procedurę wdrażania PCP. **Jej podstawowymi cechami powinny być szybkość postępowania i elastyczność**, gdyż elementy te przesądzą o powodzeniu projektów innowacyjnych. Elastyczność procedury przejawia się także

Schemat. Proponowany ogólny standard proceduralny przygotowania i realizacji projektu PCP

Legalizacja PCP	Przygotowanie projektu PCP	Realizacja zamówienia PCP
<ul style="list-style-type: none"> ● ustanowienie zespołu ds. PCP ● uzyskanie opinii prawnych w zakresie PCP ● opracowanie ogólnego regulaminu PCP ● włączenie PCP do procedury zamówień w danej jednostce sektora finansów publicznych ● przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> ● identyfikacja problemów zamawiającego i oczekiwanych rozwiązań ● analiza rynku pod kątem wstępnej oceny wykonalności projektu ● opracowanie regulaminu postępowania PCP dla poszczególnych etapów ● opracowanie projektów umowy ramowej i umów wykonawczych PCP ● promocja projektu PCP 	<ul style="list-style-type: none"> ● powołanie komisji ds. PCP ● wybór ekspertów ● ogłoszenie o zamówieniu ● wybór dostawców na poszczególnych etapach zamówienia PCP ● finansowanie dostawców ● stosowanie środków ochrony prawnej ● udzielenie zamówienia na zakup produktu finalnego w trybie Pzp

Źródło: opracowanie własne.

w możliwości odpowiedniego skracania lub wydłużania realizacji poszczególnych etapów, w zależności od przedmiotu zamówienia. W przypadku niewielkich projektów PCP cała procedura nie powinna przekroczyć kilkunastu miesięcy. Duże przedsięwzięcia innowacyjne, szczególnie prowadzone przez administrację rządową, trwać mogą nawet ok. trzech lat. **Dlatego też określanie szczegółowych zasad konkretnego postępowania powinno pozostać w gestii zamawiającego.**

Dynamika rynku innowacji wymaga, aby ograniczyć do niezbędnego minimum wszelkie aspekty techniczne, takie jak terminy na składanie dokumentów, czas przeznaczony na ocenę wniosków itd. W związku z tym niezmiernie istotne jest odpowiednie przygotowanie postępowania ze strony zamawiającego, a więc:

- stworzenie komórki organizacyjnej,
- zatrudnienie ekspertów,
- opracowanie stosownych regulaminów postępowań PCP,
- opracowanie projektów umów itd.

Ważne jest także, aby postępowanie nie mogło być zbyt przedłużane przez wnoszone przez dostawców środki odwoławcze. Niemniej jednak należy rozważyć wprowadzenie minimalnych standardów ochrony, choćby w postaci „protestu” znanego z przepisów regulujących wydatkowanie środków europejskich.

Wdrożenie rozwiązania wypracowanego w PCP

Po zakończeniu procedury przedkomercyjnej zamawiający może dokonać zakupu wypracowanego przez dostawców produktu. W przypadku podjęcia przez zamawiającego decyzji o wdrożeniu rozwiązania zobowiązany jest on do ogłoszenia postępowania zgodnie z Pzp.

Do postępowania mogą zgłosić się wszyscy zainteresowani wykonawcy, nie tylko uczestniczący we wcześniejszych fazach postępowania. Nie jest bowiem wykluczone, że równoległe inne przedsiębiorstwa (krajowe lub zagraniczne) wypracowały konkurencyjną technologię, odpowiadającą potrzebom zamawiającego.

Zamawiający może skorzystać zarówno z trybów podstawowych, jak i „negocjacyjnych”, takich jak negocjacje z ogłoszeniem lub dialog konkurencyjny. Wydaje się, że informacje zebrane przez zamawiającego na etapie prac badawczych mogą okazać się wystarczające dla ogłoszenia przetargu nieograniczonego z kryterium ceny jako podstawowego wskaźnika wyboru najkorzystniejszej oferty. W bardziej skomplikowanych przypadkach możliwe jest wykorzystanie jednego z trybów negocjacyjnych. Co prawda Pzp wymaga spełnienia przy tych trybach określonych przesłanek (np. złożony charakter zamówienia czy stosowanie innych poza ceną kryteriów oceny ofert), jednakże w przypadku innowacyjnych zamówień przedkomercyjnych, będą one z pewnością spełnione.



O przedkomercyjnych zamówieniach publicznych pisaliśmy w nr. 15 z 2010 r. „GSIA” w artykule pt. „Unijna procedura wdrażania zamówień na innowacje”.

Patrz strona www.gsia.infor.pl

>> Archiwum >> Rok 2010 >> nr 15.

Należy mieć świadomość, że przedstawione propozycje prowadzą do ograniczenia ryzyka prawnego związanego z wdrażaniem PCP, lecz wciąż całkowicie go nie eliminują. Komisja Europejska wydała już kilka dokumentów traktujących o PCP, jednakże nie mają one charakteru wiążącego i określają jedynie podejście KE do zamówień przedkomercyjnych. Do czasu wydania przez KE szczegółowych wytycznych, jak to miało miejsce w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego, ryzyko prawne związane z PCP nie zostanie zupełnie wyłączone.

Mając na względzie te okoliczności, wśród polskich instytucji publicznych na szczególną uwagę zasługuje działalność **Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, który jako pierwszy w Polsce podjął inicjatywę realizacji projektów PCP oraz prowadzi działania zmierzające do istotnego ograniczenia wspomnianego ryzyka.** Wśród nich można wskazać m.in. nawiązanie współpracy z partnerami europejskimi oraz przyjęcie rozwiązań prawnych zmierzających do ukonstytuowania procedury PCP. Miejmy nadzieję, że tym śladem pójdą zarówno pozostałe samorządy wojewódzkie, jak też instytucje administracji rządowej.

Rafał Cieślak

Zbigniew Wojciechowski

Kancelaria Doradztwa Gospodarczego
Cieślak & Kordasiewicz



Podstawy prawne

- Ustawa z 9 stycznia z 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. nr 19, poz. 101; ost.zm. Dz.U. z 2010 r. nr 106, poz. 675)
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (j.t. Dz.U. z 2009 r. nr 84, poz. 712; ost.zm. Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1241)
- Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2007 r. nr 223, poz. 1655; ost.zm. Dz.U. z 2009 r. nr 223, poz. 1778)
- Dyrektywa nr 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.Urz. UE L 134 z 30 kwietnia 2004 r.; ost.zm. Dz.Urz. UE L 314 z 1 grudnia 2009 r.)
- Dyrektywa nr 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.Urz. UE L 134 z 30 kwietnia 2004 r.; ost.zm. Dz.Urz. UE L 314 z 1 grudnia 2009 r.)

INNOWACYJNOŚĆ

Kujawsko-pomorski pomysł na przedkomercyjne zamówienia publiczne

Jednym z najważniejszych segmentów rozwoju regionalnej gospodarki, decydującym o zdolności do jej rynkowej konkurencji, jest sprawnie działający system upowszechniania różnego rodzaju innowacji. Województwo kujawsko-pomorskie realizuje w tym zakresie projekt, wykorzystując przedkomercyjne zamówienia publiczne.

Od kilku miesięcy realizują Państwo projekt związany z wdrażaniem w regionie innowacji, wykorzystując do tego m.in. procedurę przedkomercyjnych zamówień publicznych (dalej: PCP). Może Pan opowiedzieć, co to za projekt?

– Dla władz samorządowych województwa kujawsko-pomorskiego priorytetowe, w zakresie rozwoju nowoczesnej gospodarki, jest rozwijanie postaw przedsiębiorczych, instytucji otoczenia biznesu, kształtowanie regionalnego systemu transferu innowacji i wymiany informacji, a także rozwój potencjału naukowo-badawczego regionu. W celu wdrażania tych celów Departament Planowania Strategicznego i Gospodarczego realizuje od 2009 roku projekt, którego ważną częścią jest budowa Centrum Zarządzania Regionalnym Systemem Innowacji (CEZARIS).

Głównym zadaniem, jakie stawia się przed CEZARIS, jest wsparcie rozwoju sieci współpracy i wymiany informacji między nauką i biznesem w zakresie innowacji i transferu technologii. Nowatorskim pomysłem na realizację tego celu jest budowa **Cyfrowej Platformy Innowacji (CPI)**. Platforma jest pomysłem na wykorzystanie nowoczesnej technologii informatycznej w celu niwelacji barier komunikacyjnych istniejących w sektorze administracji, nauki i biznesu. **Będzie to pionierskie przedsięwzięcie w skali całego kraju.**

Głównym zadaniem CPI będzie wsparcie dla rozwoju sieci współpracy i wymiany informacji między administracją, nauką i biznesem w zakresie innowacji oraz transferu technologii, systemu doradztwa dla naukowców zainteresowanych zastosowaniem gospodarczym swoich osiągnięć badawczych, szybkiego wprowadzania innowacyjnych produktów i usług na rynek.

Realizacja przedsięwzięcia wymaga opracowania procedur określających aspekty organizacyjne, in-

stytucjonalne, finansowe i prawne, przygotowania założeń merytorycznych (koncepcja) oraz rozwiązań w zakresie technicznym i technologicznym.



Rozmowa z **Maciejem Krużewskim**, dyrektorem Departamentu Planowania Strategicznego i Gospodarczego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego

Przykładem dobrych praktyk, które wykorzystujemy w projekcie, są instytucje pomagające przedsiębiorcom w likwidacji barier technicznych i technologicznych. Ich wsparcie dotyczy takich dziedzin, jak inżynieria, informatyka, matematyka, chemia, nauki przyrodnicze i nauki fizyczne. Efektem udzielonego wsparcia są nowatorskie rozwiązania opracowane przez instytucje naukowo-badawcze. Komunikacja sektora administracji, nauki i biznesu odbywa się z wykorzystaniem technologii informatycznej, na specjalnie zaprojektowanych platformach. Przykładem takiej instytucji jest Eureka Research International (www.planeteureka.org, www.eurekaranch.com). Przedsięwzięcie budowy cyfrowej platformy innowacji zostanie zrealizowane w trybie PCP, jako projekt pilotażowy. Jeżeli ten tryb realizacji zamówienia się sprawdzi, to w przyszłości będzie częściej wykorzystywany.

Zdecydowali się Państwo na narzędzie, które jeszcze nie było stosowane w Polsce. Nie ma też opracowanej procedury jego wdrażania. Czy to oznacza, że opracujecie własny schemat PCP?

– Wybór PCP jako narzędzia realizacji przedsięwzięcia ma związek z wdrażaniem planu działań, zainicjowanego w projekcie RAPIDE, którego województwo kujawsko-pomorskie jest uczestnikiem. Projekt realizowany jest w ramach INTERREG IVC, W projekcie Urząd Marszałkowski współpracuje z partnerami zagranicznymi m.in. w grupie, której prace poświęcone są innowacyjnemu podejściu do zamawianych usług. Idea uruchomienia PCP wynika z potrzeby większej innowacyjności w sektorze publicznym. Przedkomercyjne zamówienia publiczne mają szansę skrócić proces komercjalizacji i zachęcić rynek do przyjmowania nowych technologii. Jest to propozycja nowego podejścia do zamawiania usług badawczo-rozwojowych, umożliwiająca nabywcom publicznym podział ryzyka i korzyści z przedsiębiorstwami – dostawcami na etapie badań przed udzieleniem zamówienia na w pełni innowacyjne rozwiązanie wprowadzane na rynek na szeroką skalę, czyli swego rodzaju działanie przygotowawcze.

Ponadto na zlecenie urzędu Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz wykonała kompleksową ekspertyzę dotyczącą możliwości wdrażania PCP w Polsce.

Wybór PCP jako narzędzia realizacji pozwoli na opracowanie i wdrożenie najlepszego modelu Cyfrowej Platformy Innowacji. Zadaniem dla wykonawców będzie przygotowanie założeń merytorycznych i technicznych na realizacja zamówienia.

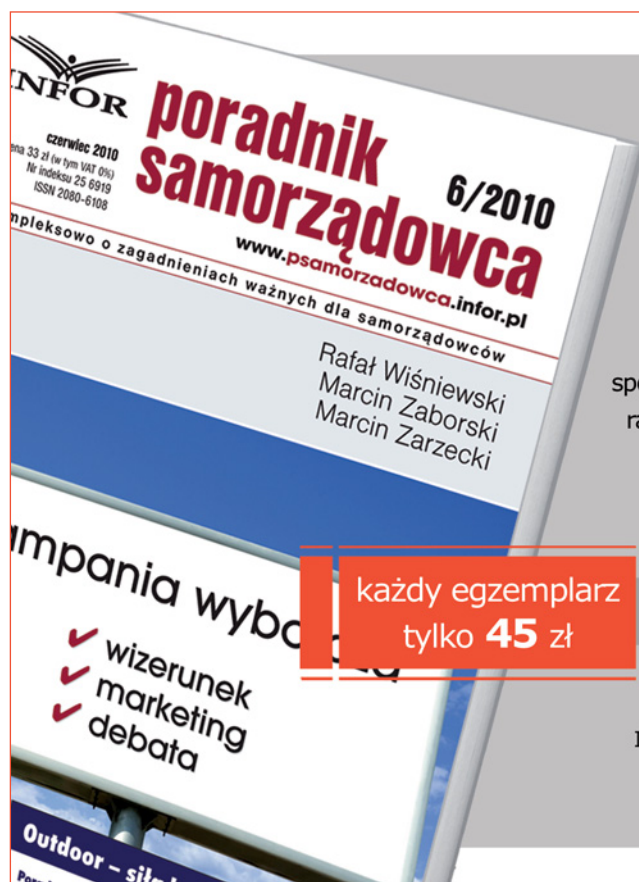
Z uwagi na zasady PCP i odpowiednie wyłączenie usług badawczo-rozwojowych z prawa zamówień publicznych **zamierzamy opracować na bazie regulacji i zaleceń Komisji Europejskiej, z uwzględnieniem dyrektywy o zamówieniach publicznych, odrębne, samoistne procedury właściwe dla zamówień publicznych w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Marszałkowskim.**

W szczególności jako podmiot publiczny czujemy się zobowiązani do zapewnienia konkurencyjnego, nieskryminującego przebiegu postępowania z zagwarantowaniem równości i zachowaniem przejrzystości regulaminowych.

Obecnie mechanizm PCP z powodzeniem funkcjonuje w Stanach Zjednoczonych. Wypracowany przez tamtejszy rynek model dziś stanowi wzór dla rozwiązań przyjmowanych w innych krajach, przede wszystkim europejskich.

■ **Dziękuję za rozmowę.**

Rozmawiała Wioletta Kępka



PORADNIK SAMORZĄDOWCA
pt. **Kampania wyborcza**

W publikacji przeczytasz, jak sprawnie przygotować i przeprowadzić kampanię wyborczą oraz działania, które powinny ją poprzedzić. Poradnik w przejrzysty sposób pokaże potencjalnym kandydatom do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, najskuteczniejsze techniki wygrania wyborów.

każdy egzemplarz
tylko **45 zł**

www.psamorzadowca.infor.pl

Informacje i zamówienia: tel. 22 761 30 30, 0-801 626 666,
e-mail: bok@infor.pl, Skype: BOK_infor_pl.