

DOI: 10.19915/1733-5779.20.4

Ewolucja celów polskiego prawa zamówień publicznych od okresu międzywojennego do współczesności

Klasyfikacja JEL: K23

Słowa kluczowe: prawo zamówień publicznych, cele zamówień publicznych, ewolucja zamówień publicznych, Unia Europejska, dyrektywy

Key words: Public procurement law, objectives of public procurement law, evolution of public procurement law, European Union, directives

Abstrakt: Artykuł przedstawia ewolucję celów polskiego prawa zamówień publicznych od okresu międzywojennego do współczesności. W sposób szczególny podkreśla wpływ prawa Unii Europejskiej na krajową regulację prawa zamówień publicznych i jej celów.

The evolution of the objectives of Polish public procurement law from the interwar period to the present day

Abstract: The article presents the evolution of the objectives of public procurement law in Poland from interwar period to present-day. Especially, the article shows an important influence of European Union legislation on the legal regulation of public procurement and its objectives.

1. Wstęp

Prawo zamówień publicznych jest gałęzią prawa regulującą kompleksowo zasady zawierania odpłatnych umów przez podmioty dysponujące środkami publicznymi. Początkowo podstawowym celem tej regulacji była konieczność zapewnienia racjonalizacji wydatków publicznych i zapobiegania działaniom korupcyjnym w tym obszarze. Z czasem prawo zamówień publicznych stało się narzędziem realizowania wielu różnych celów politycznych państwa, a nie tylko instrumen-

tem racjonalizacji wydatkowania środków publicznych. Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza ewolucji celów, jakie są przypisywane prawu zamówień publicznych od okresu międzywojennego do czasów współczesnych.

2. Cele regulacji polskiego prawa zamówień publicznych w okresie międzywojennym

Przez wiele lat w okresie międzywojennym nie udało się w Polsce wypracować jednolitej i kompleksowej regulacji udzielania zamówień publicznych. Pierwotnie po odzyskaniu przez Polskę niepodległości obowiązywały w tym zakresie równolegle odmienne regulacje trzech państw zaborczych¹. Co istotne, różnice administracyjnoprawne między poszczególnymi dzielnicami dotyczyły w praktyce wszystkich dziedzin prawa. Tak wyraźne zróżnicowanie regulacji prawnych w obrębie już jednego państwa negatywnie oddziaływało na gospodarkę, hamując jej rozwój. Z tego powodu priorytetowym zadaniem w tym okresie było ujednoczenie systemu prawnego, czego jednak ze względu na skomplikowanie materii nie można było zrealizować w stosunkowo krótkiej perspektywie czasowej. W 1918 r. podjęto pierwszą próbę uporządkowania systemu zamówień publicznych. Jej efektem był dekret Józefa Piłsudskiego, na podstawie którego utworzono Urząd Rozdzielczy². Zgodnie z art. 3 dekretu wszystkie organy rządowe miały skierowywać swoje zamówienia na wyroby przemysłowe do Urzędu Rozdzielczego. Urząd miał następnie dzielić zamówienia między odpowiednie zakłady przemysłowe, opierając się na przepisach, których opracowanie delegowano na Ministra Przemysłu i Handlu. Dekret obowiązywał jednak niezwykle krótko. Uchylono go bowiem uchwałą Sejmu z dnia 30 stycznia 1920 r.³ Jeden centralny urząd — jak się okazało — nie był w stanie skoordynować wszystkich zamówień bardzo różnych instytucji rządowych.

W związku z tym pierwsze lata okresu międzywojennego to czas obowiązywania bardzo zróżnicowanych regulacji w obszarze prawa zamówień publicznych. Dodatkową komplikacją było, że każda instytucja stosowała też własne regulami-

¹ Na obszarze zaboru austriackiego obowiązywało rozporządzenie pełnego ministerstwa austriackiego z 1909 r. dotyczące oddawania przedsiębiorstwom dostaw i robót państwowych (Dziennik Ustaw Państwa nr 61 z dnia 28 kwietnia 1909 r.), na obszarze zaboru pruskiego ogólne przepisy o udzielaniu zamówień na dostawy i roboty z 1906 r. (Dziennik Urzędowy Pruskiego Ministerium dla Handlu i Przemysłu załącznik nr 3 z dnia 12 lutego 1906 r.), a na obszarze zaboru rosyjskiego — rosyjska ustawa o dostawach i robotach rządowych z 1900 r. (Zbiór Ustaw Cesarstwa Rosyjskiego, t. 10, cz. 1, 1900 r.), za: P. Szustakiewicz [w:] *Zamówienia publiczne. Podręcznik*, red. M. Chmaj, Warszawa 2010, s. 19.

² Dekret Naczelnika Państwa z grudnia 1918 r. w przedmiocie utworzenia Urzędu Rozdzielczego w celu centralizacji zamówień rządowych (Dz.U. z 1918 Nr 19, poz. 55, dalej: dekret).

³ Uchwała Sejmu z dnia 30 stycznia 1920 r. w sprawie uchylenia mocy dekretu z dnia 7 grudnia 1918 r. w przedmiocie utworzenia Urzędu Rozdzielczego w celu centralizacji zamówień rządowych (Dz.U. Nr 10, poz. 55).

ny udzielania zamówień⁴. Przedsiębiorcy skazani byli zatem na konieczność zapoznania się z bardzo zróżnicowanymi regulacjami prawnymi w celu uzyskiwania zamówień rządowych, co hamowało rozwój krajowej gospodarki. Skutek ten potęgował dodatkowo fakt, że rząd często udzielał zamówień przedsiębiorcom zagranicznym. Taka sytuacja gospodarcza oddziaływała na kształt późniejszych regulacji prawa zamówień publicznych, w tym celów stawianych przed tą gałęzią prawa.

Dopiero w 1933 r. uchwalono ustawę o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego⁵. Była to ustawa o charakterze ramowym niezawierająca konkretnych rozwiązań. Na jej podstawie miały być dopiero wydane przez Radę Ministrów akty wykonawcze (art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z 1933 r.) oraz przez właściwych ministrów w granicach upoważnień ustalonych przez Radę Ministrów (art. 1 ust. 3 ustawy z 1933 r.). Ustawa z 1933 r. w art. 2 ust. 1 i 2 precyzowała wyraźnie cel, jaki przypisał ustawodawca normom prawa zamówień publicznych. Otóż ustawowym wymogiem było udzielanie zamówień co do zasady przedsiębiorstwom krajowym (mającym siedzibę w kraju) albo przedsiębiorstwom zagranicznym posiadającym odpowiedniej wysokości wydzielony kapitał w kraju, dopuszczonym do działalności i zarejestrowanym w kraju (tak zwana preferencja krajowa). Przedsiębiorcy zagraniczni mogli być dopuszczani do realizacji zamówień tylko wyjątkowo, wówczas gdy nie było podmiotów krajowych zdolnych do wykonania zamówienia. Również surowce wykorzystywane przy realizacji zamówień miały być głównie pochodzenia krajowego. Ustawodawca zatem wyraźnie kierował się nie tylko potrzebą zapewnienia wąsko rozumianej racjonalizacji wydatków publicznych, czyli ekonomicznej efektywności zamówień, lecz także wspierania krajowej gospodarki przez stworzenie warunków sprzyjających jej rozwojowi. Zamówienia publiczne miały być więc narzędziem nie tylko gwarantującym ekonomiczną efektywność wydatków, lecz także łagodzącym skutki kryzysu gospodarczego przez wspieranie rozwoju krajowego sektora małych i średnich przedsiębiorstw⁶.

Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do ustawy z 1933 r. zostało wydane dopiero w 1937 r.⁷ Przytoczony ustawowy cel wprowadzał § 2 rozporządzenia z 1937 r. Przepis ten nie tylko powielał ustawowy nakaz udzielania zamówień co do zasady przedsiębiorcom krajowym, lecz także go doprecyzował, formułując konkretny wymóg takiego ustalania warunków udzielenia zamówienia, aby mogły być one realizowane przy wykorzystaniu krajowych surowców.

⁴ P. Szustakiewicz, *op. cit.*, s. 19.

⁵ Ustawa z dnia 15 lutego 1933 r. o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego (Dz.U. Nr 19, poz. 127, dalej: ustawa z 1933 r.).

⁶ P. Szustakiewicz, *Zasady prawa zamówień publicznych*, Warszawa 2007, s. 56.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 r. o dostawach i robotach na rzecz skarbu państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego (Dz.U. Nr 13, poz. 92, dalej: rozporządzenie z 1937 r.). Rozporządzenie weszło w życie 27 sierpnia 1937 r.

Rozporządzenie z 1937 r. przewidywało dwie dodatkowe preferencje mające na celu wspieranie polskiej gospodarki — gospodarcze (§ 14) i dla drobnych twórców (§ 13)⁸. Preferencje gospodarcze stanowiły rodzaj nakazu optymalizacji (planowania) przez zamawiających udzielanych zamówień w sposób korzystny z perspektywy potrzeb gospodarczych. Zamówienia na dostawę lub pracę miały być bowiem udzielane w miarę możliwości w takim czasie, żeby ich wykonanie przypadło na tak zwane sezony martwe. Odmienne natomiast, z oczywistych względów, sformułowano ten obowiązek w odniesieniu do artykułów rolnych, co do których zamówienia miały być realizowane w okresie wzmożonej podaży. Preferencje gospodarcze sprzyjały zapewnieniu równomiernego rozwoju gospodarczego — zamówienia na dostawy i roboty znacznie większych rozmiarów miały być udzielane tak, aby równomiernie uwzględniać potrzeby wszystkich okręgów gospodarczych państwa.

Preferencje dla drobnych wytwórców polegały na wprowadzeniu algorytmu prowadzącego do wyboru konkretnego wykonawcy, gdy cena i pozostałe warunki oferty były identyczne. Rozporządzenie z 1937 r. nakazywało wówczas dokonać wyboru najpierw oferty drobniejszych wykonawców, a dopiero w dalszej kolejności oferty większych zakładów przemysłowych.

Przez większość okresu międzywojennego prawo zamówień publicznych nie miało charakteru systemowego, w związku z tym trudno sformułować wniosek dotyczący jego ogólnych celów. Dopiero pod koniec tego okresu, za sprawą ustawy z 1933 r. i rozporządzenia z 1937 r., wypracowano rozwiązanie systemowe. W jego ramach wyraźnie dostrzegalne jest dążenie ustawodawcy do zapewnienia zawierania przez państwo umów na najkorzystniejszych warunkach ekonomicznych przy jednoczesnym jak najszerszym wykorzystaniu krajowych zasobów surowcowych i krajowych przedsiębiorców⁹. Kształt regulacji prawa zamówień publicznych wyraźnie służył poprawianiu sytuacji gospodarczej przez aktywizowanie polskich przedsiębiorstw. Regulacjom tym nie można natomiast przypisać innych celów, na przykład ściśle proekologicznych czy społecznych.

3. Cele regulacji prawa zamówień publicznych w okresie PRL

Przez krótki czas po zakończeniu II wojny światowej w Polsce obowiązywała jeszcze ustawa z 1933 r. wraz z wszystkim wspomnianymi protekcyjnymi rozwiązaniami. Dopiero ustawa z 18 listopada 1948 r. o dostawach, robotach i usługach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz niektórych kategorii osób prawnych¹⁰ przekreśliła wszystkie rozwiązania wypracowane w okresie między-

⁸ P. Szustakiewicz [w:] *Zamówienia publiczne. Podręcznik*, s. 22–23.

⁹ A. Panasiuk, *Publicznoprawne ograniczenia przy udzielaniu zamówień publicznych*, Bydgoszcz 2007, s. 19.

¹⁰ Dz.U. Nr 63, poz. 494 (dalej: ustawa z 1948 r.).

wojennym, dostosowując system powierzania wykonania dostaw, robót i usług do potrzeb ówczesnej gospodarki. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z 1948 r. zamówienia co do zasady miały być planowane, co wpisywało się w ideę ówczesnego systemu sformułowaną w dekreście o planowanej gospodarce narodowej¹¹. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z 1948 r. zamówienia miały być udzielane: przedsiębiorstwom państwowym, przedsiębiorstwom pod zarządem państwowym, przedsiębiorstwom samorządowym, przedsiębiorstwom pozostającym pod zarządem związków samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwom państwowo-spółdzielczym i centralom spółdzielczo-państwowym. Tylko na zasadzie wyjątku możliwe było udzielenie zamówienia innym podmiotom, przede wszystkim wówczas gdy przedmiot zamówienia nie był objęty przedmiotem działalności wymienionych przedsiębiorstw albo jeśli przedsiębiorstwa te nie podjęły się wykonania zamówienia w zakresie i w terminach koniecznych dla zamawiającego (art. 6 ust. 1 ustawy z 1948 r.). Różnica polegała na tym, że w wypadku podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 1 ustawy z 1948 r. udzielenie zamówienia następowało w trybie bezprzetargowym¹², a w pozostałych organizowano przetarg (art. 7 i 8 ustawy z 1948 r.). Do ustawy z 1948 r. poszczególni ministrowie wydali wiele zarządzeń, szczegółowo regulujących udzielanie zamówień. Sama ustawa była lakoniczna — zawierała jedynie dwanaście artykułów.

Ustawa z 1948 r. została uchylona ustawą z dnia 28 grudnia 1957 r. o dostawach, robotach i usługach na rzecz jednostek państwowych¹³. Nowa ustawa z 1957 r. była równie lakoniczna¹⁴ i zachowywała dwie drogi zawierania umów przez jednostki gospodarki uspołecznionej — na podstawie przyjętych planów i wyjątkowo ustawy z 1957 r. Ustawa ta przewidywała też preferencje w postaci udzielania zamówień publicznych w pierwszej kolejności jednostkom gospodarki uspołecznionej. Udzielenie zamówienia innym podmiotom wymagało zaistnienia wielu szczególnych okoliczności i podlegało dodatkowym restrykcjom.

W okresie między wejściem w życie dwóch wymienionych ustaw uchwalono również akty prawne tworzące podstawy formułowania planów i ich realizacji. Pierwszym aktem poświęconym temu zagadnieniu była ustawa z 1950 r.¹⁵ Wprowadziła ona obowiązek zawierania umów wynikających z planów, za co

¹¹ Dekret z 1 października 1947 r. o planowej gospodarce narodowej (Dz.U. Nr 64, poz. 373 ze zm.).

¹² Wynikało to z faktu, że w gospodarce planowej wszystkie przedsiębiorstwa publiczne wykonywały świadczenia po cenach ustalonych centralnie w planie (H. Zaleski, *Prawo zamówień publicznych w polskim systemie zamówień publicznych*, Bydgoszcz 2004, s. 22).

¹³ Dz.U. z 1958 r. Nr 3, poz. 7 (dalej: ustawa z 1957 r.).

¹⁴ Ustawa z 1948 r. zawierała czternaście artykułów, a szczegółowe zasady udzielania zamówień regulowały rozporządzenia ministrów (delegacja z art. 6 ust. 2 ustawy z 1957 r.) i Rady Ministrów (delegacja z art. 10 ust. 1 ustawy z 1957 r.).

¹⁵ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1950 r. o umowach planowych w gospodarce socjalistycznej (Dz.U. Nr 21, poz. 180).

odpowiedzialność ponosił kierownik jednostki. Ustawa ta została następnie zastąpiona ustawą z 1956 r.¹⁶, która nieco zwiększyła swobodę jednostek w zawieraniu umów (choć nadal zasadą były umowy planowane). Zasada planowania i uprzywilejowania gospodarki uspołecznionej w zamówieniach stanowiła fundament systemu w całym okresie PRL.

W gospodarce planowej system zamówień publicznych formalnie istniał, ale miał niezwykle marginalne znaczenie i uległ znaczącemu regresowi w porównaniu do rozwiązań międzywojennych¹⁷. Specyfika ustroju politycznego i gospodarczego PRL nie dawała miejsca na rozwój prawa zamówień publicznych, które jak się wydaje może w pełni się rozwinąć wyłącznie w warunkach gospodarki wolnorynkowej. Trudno bowiem doszukiwać się choćby najmniejszych przejawów realizacji podstawowego celu prawa zamówień publicznych, a to zapewnienia ekonomicznej efektywności wydatków publicznych, w warunkach nieistnienia wolnorynkowej konkurencji i prowadzenia gospodarki na zasadach planowości. Niemniej, przynajmniej w założeniach, ówczesna regulacja służyła racjonalnemu wydatkowaniu środków publicznych w zakresie wydatków rzeczowych¹⁸.

4. Kształtowanie celów prawa zamówień publicznych po 1989 r. — wpływy Unii Europejskiej

Omówione regulacje PRL nie wpisywały się w nowe realia, jakie zaistniały na skutek przemian ustrojowych realizujących się w Polsce po 1989 r. Podobnie jak w okresie międzywojennym Polska znowu znalazła się w sytuacji braku spójnej i adekwatnej do rzeczywistości społeczno-gospodarczej regulacji zamówień publicznych. Doprowadziło to do powstania wielu patologii w tym obszarze, co potwierdzają wyniki wielu kontroli przeprowadzonych wówczas przez Najwyższą Izbę Kontroli¹⁹.

Dopiero 10 czerwca 1994 r. Sejm uchwalił ustawę o zamówieniach publicznych²⁰. Była to ustawa wielokrotnie nowelizowana, czego jedną z przyczyn była planowana akcesja Polski do Unii Europejskiej. Implikowało to konieczność dostosowania krajowych regulacji do obowiązujących wówczas dyrektyw unijnych. Między innymi z tej samej przyczyny uchwalono nową, obowiązującą do dziś ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²¹. W szerszej

¹⁶ Ustawa z dnia 16 maja 1956 r. o umowach dostawy pomiędzy jednostkami gospodarki uspołecznionej (Dz.U. Nr 16, poz. 87).

¹⁷ P. Szustakiewicz [w:] *Zamówienia publiczne. Podręcznik*, s. 31.

¹⁸ H. Zalewski, *op. cit.*, s. 27.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 76, poz. 344 ze zm., dalej: ustawa z 1994 r.).

²¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. — Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1579, dalej: p.z.p.).

perspektywie czasowej, uwzględniającej cały rozwój prawa zamówień publicznych w Polsce po 1989 r., równoległe prowadzone na poziomie unijnym prace nad dyrektywami dotyczącymi zamówień publicznych istotnie wpłynęły na ukształtowanie nowych celów stawianych regulacji prawnej zamówień publicznych. W Unii Europejskiej był to czas kształtowania się tak zwanego nowego podejścia do zamówień publicznych. Z tego powodu w dalszej części przedstawiony zostanie zarys rozwoju prawa zamówień publicznych w Unii Europejskiej, które bezpośrednio wpłynęło na kształt polskich przepisów.

Z perspektywy procesów integracji europejskiej prawo zamówień publicznych zostało uznane za dziedzinę wymagającą ujednoczenia po raz pierwszy w latach 70. XX w. Wówczas dostrzeżono, że budowa jednolitego rynku gospodarczego, co było celem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), nie jest możliwa z pominięciem tak istotnej jego części, jak umowy zawierane przez podmioty publiczne. Realizacja założonych swobód była znacznie ograniczona w tym obszarze, w którym większość państw stosowała rozwiązania o charakterze protekcyjnym, zapewniającym preferencje podmiotom krajowym (podobnie jak Polska w okresie międzywojennym). W tym stanie rzeczy w ciągu kilkunastu lat wydano wiele dyrektyw²², które określały wspólne reguły udzielania zamówień publicznych, traktując jako ich fundament zasadę równego traktowania wykonawców bez względu na narodowość. Nie było to zgodne z powszechnie stosowanymi wówczas krajowymi rozwiązaniami protekcyjnymi, co wywołało opór państw, które niechętnie pozbywały się swoich przywilejów. Przejawem tej sytuacji jest wiele orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości służących zwalczaniu stosowanych w tamtym czasie praktyk chroniących rynki krajowe²³.

Pierwszy okres kształtowania europejskiego prawa zamówień publicznych to zatem budowa jego podstaw, które miały zapewnić swobodne funkcjonowanie systemu między wszystkimi państwami uczestniczącymi w procesie integracji. Kolejny etap to udoskonalenie stworzonego systemu i jego unowocześnienie na podstawie nowych wymagań cywilizacyjnych oraz zdobytych doświadczeń. Na ten etap składają się nowe dyrektywy uchwalone w latach 1989–1993²⁴, przy

²² Przyjęto kolejno: dyrektywę 71/305/EEC koordynującą udzielanie zamówień publicznych na roboty budowlane (Dz.U. WE nr L 225/78), dyrektywę 77/62/EEC w sprawie koordynacji procedur zamówień publicznych na dostawy (Dz.U. WE nr L 013/77), dyrektywę 88/295/EEC z dnia 22 marca 1988 r. nowelizującą dyrektywę z dnia 21 grudnia 1976 r. (Dz.U. WE nr L 127/88), dyrektywę 89/440/EEC z dnia 18 lipca 1989 r. nowelizującą dyrektywę dotyczącą zamówień na roboty budowlane (Dz.U. WE nr L 210/89).

²³ P. Szustakiewicz [w:] *Zamówienia publiczne. Podręcznik*, s. 19.

²⁴ Przyjęto kolejno: dyrektywę Rady 89/665/EWG z 21 grudnia 1989 r. koordynującą przepisy i regulacje administracyjne dotyczące stosowania procedur odwoławczych w udzielaniu zamówień publicznych (Dz.U. WE nr L 395), dyrektywę Rady 93/37/EWG z 14 czerwca 1993 r. dotyczącą koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane (Dz.U. UE nr L 199), dyrektywę Rady 93/36/EWG z 14 czerwca 1993 r. dotyczącą koordynacji procedur udzielania

czym nadal podstawowe założenia w zakresie celów realizowanych tymi regulacjami nie uległy istotnym modyfikacjom. Przyczyną wprowadzania nowych rozwiązań było głównie zapotrzebowanie na unowocześnienie pierwszych regulacji²⁵. Dyrektywy te zostały następnie znowelizowane w latach 1997–1998²⁶. Najogólniej określonym celem tych dyrektyw było określenie minimalnych reguł udzielania zamówień publicznych powyżej ustalonych progów wartościowych w celu zapewnienia realizacji podstawowych swobód unijnych²⁷.

Istotna zmiana spojrzenia na cele, jakie można osiągać za pomocą zamówień publicznych na poziomie Unii Europejskiej, stała się wyraźnie dostrzegalna około 2004 r., kiedy to uchwalono dwie nowe dyrektywy²⁸ porządkujące i dostosowujące do współczesnych wymagań istniejące przepisy. Istotny i wzrastający co roku udział zamówień publicznych w gospodarkach państw członkowskich uczynił z systemu zamówień publicznych narzędzie pozwalające na skuteczne osiągnięcie wielu różnych celów oprócz samej ekonomicznej racjonalizacji wydatków publicznych²⁹. W szczególności można wymienić promowanie rozwiązań innowacyjnych, rozpowszechnianie rozwiązań technicznych przyjaznych środowisku (tak zwane zielone zamówienia) i uwzględnianie kwestii społecznych³⁰.

zamówień na dostawy (Dz.U. WE nr L 199), dyrektywę Rady 92/50/EWG z 18 czerwca 1992 r. dotyczącą koordynacji procedur udzielania zamówień na usługi (Dz.U. WE nr L 209), dyrektywę Rady 92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. koordynującą przepisy i regulacje administracyjne w zakresie procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorze gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (Dz.U. WE nr L 76), dyrektywę Rady 93/38/EWG z 14 czerwca 1993 r. koordynującą procedury udzielania zamówień w sektorach gospodarki wodnej, energetycznej, transportu i telekomunikacji (Dz.U. WE nr L 199).

²⁵ P. Szustakiewicz [w:] *Zamówienia publiczne. Podręcznik*, s. 19.

²⁶ Dyrektywa Rady i Parlamentu 97/52/WE z 13 października 1997 r. zmieniająca dyrektywy 92/50/EWG, 93/36/EWG oraz 93/36/EWG (Dz.U. WE nr L 328) i dyrektywa 98/4/WE z 16 lutego 1998 r. zmieniająca dyrektywę 93/38/EWG (Dz.U. WE nr L 101).

²⁷ H. Zalewski, *op. cit.*, s. 30.

²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/18/WE z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U. UE nr 134, poz. 114, tak zwana dyrektywa klasyczna) i dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/17/WE z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.U. UE nr 134, poz. 1, tak zwana dyrektywa sektorowa) znowelizowane dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2014/17/WE i 2004/18/WE (Dz.U. UE nr L 216).

²⁹ Wartość zrealizowanych zamówień publicznych w Unii Europejskiej w 2010 r. wynosiła 19,35% PKB, w Polsce 20,42 PKB (za: *System zamówień publicznych a rozwój konkurencji w gospodarce. Raport UOKiK*, Warszawa 2013, <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=13832>).

³⁰ Z. Kłoda *et al.*, *Nowe podejście do zamówień publicznych — wybrane zagadnienia*, Warszawa 2011, s. 19.

Pierwszy z wymienionych celów — wspieranie rozwoju innowacyjności — stał się jednym z priorytetów w ramach działań Unii Europejskiej w świetle założeń przyjętej w 2000 r. strategii lizbońskiej, odnowionej w roku 2005³¹. W komunikacie Komisji Europejskiej z 2005 r. pt. *Więcej badań i innowacji — inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Wspólne podejście*³² podkreślono istotną rolę wspólnotowego prawa zamówień publicznych w rozwoju innowacyjności (pkt 1.5 tego komunikatu). Komisja opracowała zapowiadany w tym dokumencie podręcznik zawierający wskazówki dotyczące wspierania innowacyjności za pomocą zamówień publicznych pt. *Guide on dealing with innovate solutions in public procurement*. Jako przykłady rozwiązań prawnych, które mogą być wykorzystywane na potrzeby wspierania rozwoju innowacyjności przez zamówienia publiczne, można wskazać zasady sporządzania specyfikacji technicznej, dialog techniczny, dialog konkurencyjny oraz dopuszczalne sposoby formułowania kryteriów oceny ofert³³. Poza możliwością odpowiedniego formułowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia szczególnie istotną rolę w kontekście zamówień proinnowacyjnych odgrywa dialog techniczny i dialog konkurencyjny. Dialog techniczny pozwala zamawiającym na prowadzenie przed rozpoczęciem procedury udzielania zamówienia publicznego konsultacji z firmami doradczymi, ekspertami i potencjalnymi wykonawcami. Konsultacje takie mają służyć doprecyzowaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia, co bez możliwości konsultacji mogłoby sprawiać zamawiającym trudności w przypadku rozwiązań o charakterze innowacyjnym. Dialog konkurencyjny stanowi natomiast tryb udzielania zamówienia, który pozwala na prowadzenie rozmów z dopuszczonymi do udziału w postępowaniu kandydatami w celu wypracowania odpowiednich rozwiązań, będących przedmiotem późniejszych ofert. Tryb ten sprzyja korzystaniu z rozwiązań innowacyjnych, o których zamawiający mogą nie mieć wystarczającej wiedzy. Pozwala on bowiem sprecyzować wymagania co do danego zamówienia na podstawie wiedzy potencjalnych wykonawców.

W odnowionej strategii lizbońskiej znajduje się też odniesienie do wspomnianych zielonych zamówień publicznych (z ang. *green public procureement* — GPP). W odniesieniu do nich Komisja Europejska — podobnie jak w przypadku zamówień innowacyjnych — wydała specjalny podręcznik pt. *Zielone*

³¹ A. Kurowska, *Promowanie innowacji w zamówieniach publicznych — przegląd instrumentów prawnych dyrektywy 2004/18/WE*, [w:] *Nowe podejście do zamówień publicznych — zamówienia publiczne jako instrument zwiększania innowacyjności gospodarki i zrównoważonego rozwoju. Doświadczenia polskie i zagraniczne*, red. J. Niczyporuk, J. Sadowy, M. Urbanek, Radom 2011.

³² Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Społecznego oraz Komitetu Regionów pt. *Więcej badań i innowacji — inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Wspólne podejście*, COM(2005) 488.

³³ A. Kurowska, *op. cit.*

zamówienia³⁴, wskazujący na możliwości wykorzystywania kryteriów środowiskowych w ramach zamówień publicznych. Dążenie do uwzględniania aspektów ekologicznych odzwierciedla motyw 29 dyrektywy 2004/18/WE i jej art. 23. Na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych uwzględnianie aspektów środowiskowych jest możliwe w szczególności przez odpowiednie formułowanie pozacenowych kryteriów wyboru oferty (zastosowanie najlepszych dostępnych technologii oddziaływania na środowisko)³⁵. Zgodnie z art. 30 ust. 6 p.z.p. zamawiający w ramach opisu funkcjonalnego przedmiotu zamówienia może uwzględnić opis oddziaływania na środowisko. Artykuł 91 ust. 2 p.z.p. wskazuje natomiast jako przykładowe kryterium oceny ofert aspekty środowiskowe.

Stosunkowo najwcześniej, bo już w 2001 r., Komisja Europejska wydała komunikat wyjaśniający możliwości uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych³⁶. Do dyrektyw 2004/17/WE i 2004/18/WE wprowadzono w szczególności następujące instrumenty realizujące cele ściśle społeczne: możliwość udzielania zamówień na usługi socjalne, zdrowotne i edukacyjne z zastosowaniem mniej rygorystycznych procedur, możliwość opisu przedmiotu zamówienia w sposób uwzględniający na przykład potrzeby osób niepełnosprawnych, wykluczanie z postępowania wykonawców zalegających z opłatami składek na ubezpieczenia społeczne czy zdrowotne³⁷. Na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych należy w szczególności wymienić przepis art. 22 ust. 2 p.z.p. Zastrzega on, że o zamówienie mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, u których ponad 50% zatrudnionych stanowią osoby niepełnosprawne w rozumieniu przepisów wspomnianych w tej regulacji. Inny przepis — art. 29 ust. 4 pkt 1 p.z.p. — pozwala natomiast na dookreślenie wymagań dotyczących zatrudnienia przez wykonawców określonego profilu osób (na przykład bezrobotnych, niepełnosprawnych). Społeczne cele realizowane są też przez art. 24 ust. 1 pkt 3 p.z.p., będący podstawą wykluczenia z udziału w zamówieniu tych wykonawców, którzy zalegają m.in. z zapłatą składek na ubezpieczenia społeczne.

³⁴ Zaktualizowana w 2011 r. wersja podręcznika zob. http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_pl.pdf.

³⁵ N. Miłośtan, *Zielone zamówienia publiczne jako polityka stosowana przy wyborze oferty*, [w:] *Zamówienia publiczne — stan obecny i perspektywy*, red. T. Kocowski, J. Kaspryszyn, Wrocław 2012.

³⁶ Komunikat wyjaśniający Komisji Europejskiej z dnia 15 października 2001 r. w sprawie prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych oraz możliwości uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych.

³⁷ Dokument opracowany przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Urzędem Zamówień Publicznych pt. *Nowe podejście do zamówień publicznych. Zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2008, s. 99, http://mg.gov.pl/files/upload/7904/Nowe_podejscie.pdf.

Opisane nowe podejście do zamówień publicznych kontynuują również najnowsze dyrektywy z 2014 r.³⁸ Można tu wymienić w szczególności nowy tryb udzielenia zamówienia — partnerstwo innowacyjne, którego celem jest opracowanie produktu innowacyjnego i następnie udzielenie zamówienia na ten produkt. Znajdzie on zastosowanie m.in. w tych sytuacjach, w których zamawiający jest zainteresowany produktem niedostępnym jeszcze na rynku. Istotną nowością w kontekście zamówień ekologicznych jest natomiast wprowadzenie możliwości wyboru kryterium kosztowego opartego na rachunku kosztów cyklu życia. Kryterium to obejmuje nie tylko koszty eksploatacyjne, lecz także m.in. koszty związane z wpływem rozwiązań na środowisko (na przykład koszty emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń, koszty recyklingu itp.). Nowe dyrektywy ustanawiają też szereg klauzul społecznych służących przede wszystkim integracji społecznej i zawodowej, przestrzeganiu przepisów prawa pracy i prawa socjalnego oraz uwzględnianiu potrzeb osób niepełnosprawnych.

W świetle poczynionych uwag współcześnie bardzo wyraźnie dostrzegalny jest podział celów prawa zamówień publicznych na cel podstawowy, jakim jest dokonywanie zakupów publicznych na warunkach możliwe najbardziej efektywnych ekonomicznie i cele drugorzędne (drugoplanowe), do których można zaliczyć cele gospodarcze, społeczne, ekologiczne i wiele innych³⁹. Nowe podejście kształtowane jest głównie w strukturach Unii Europejskiej wyznaczającej za pomocą dyrektyw i instrumentów *soft law* kierunki rozwoju prawa zamówień publicznych. Jednocześnie znaczenie celów drugoplanowych cały czas wzrasta, czego wyraźnym przejawem jest możliwość rezygnacji z ceny jako podstawowego kryterium oceny oferty. Można spotkać się nawet ze stanowiskiem, że wobec celów prawa zamówień publicznych określonych w dyrektywach unijnych z 2014 r. należy zrewidować aktualność poglądu, że przepisy o zamówieniach publicznych służą przede wszystkim osiągnięciu efektywności wydatków publicznych⁴⁰.

Na podstawie przeprowadzonych ustaleń należy przyjąć, że od okresu międzywojennego wyraźnie dostrzegalne jest ewolucyjne podejście do celów realizowanych przez państwo z wykorzystaniem prawa zamówień publicznych. Katalog tych celów istotnie się zwiększył. Podstawowym celem cały czas pozostaje zapewnienie racjonalności wydatkowania środków publicznych. Oprócz tego celu

³⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94/65, tak zwana dyrektywa klasyczna), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz. Urz. UE L 94/243, tak zwana dyrektywa sektorowa) i dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz. Urz. UE L 94/1).

³⁹ M. Szydło, *Prawna koncepcja zamówienia publicznego*, Warszawa 2014, s. 20.

⁴⁰ Tak W. Dzierżanowski, *Nowe dyrektywy o zamówieniach publicznych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2015, nr 6.

początkowo prawo zamówień publicznych — w warunkach gospodarki rynkowej — służyło wspieraniu krajowej gospodarki. Służyły temu głównie protekcjonistyczne rozwiązania ustanawiające preferencje dla krajowych przedsiębiorców. W latach 70. XX w. integracja europejska zliberalizowała rynek zamówień publicznych w przede wszystkim przez otworzenie go na udział podmiotów z różnych państw członkowskich. Współcześnie natomiast istotną rolę odgrywa tak zwane nowe podejście do zamówień publicznych, zgodnie z którym polityka ich udzielania pozwala realizować liczne cele leżące w interesach państw, jak ochrona środowiska, realizacja polityki społecznej czy wspieranie innowacji.

5. Podsumowanie

Współcześnie prawo zamówień publicznych nie może być postrzegane wyłącznie jako gwarancja racjonalnego wydatkowania środków publicznych, choć ten cel nadal odgrywa podstawową rolę. Prawo zamówień publicznych ewoluowało bowiem od okresu międzywojennego do współczesności, stając się narzędziem realizacji wielu różnych polityk państwa, m.in. ochrony środowiska i wspierania rozwoju innowacyjnych rozwiązań.

Bibliografia

- Dzierżanowski W., *Nowe dyrektywy o zamówieniach publicznych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2015, nr 6.
- Kłoda Z., Koba D., Panasiuk A., Szymczak M., *Nowe podejście do zamówień publicznych — wybrane zagadnienia*, Warszawa 2011.
- Kurowska A., *Promowanie innowacji w zamówieniach publicznych — przegląd instrumentów prawnych dyrektywy 2004/18/WE*, [w:] *Nowe podejście do zamówień publicznych — zamówienia publiczne jako instrument zwiększenia innowacyjności gospodarki i zrównoważonego rozwoju. Doświadczenia polskie i zagraniczne*, red. J. Niczyporuk, J. Sadowy, M. Urbanek, Radom 2011.
- Magdziarz M., *Ekologiczne zamówienia publiczne jako instrument służący poprawie stanu środowiska*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2015, nr 8.
- Miłostan N., *Zielone zamówienia publiczne jako polityka stosowana przy wyborze oferty*, [w:] *Zamówienia publiczne — stan obecny i perspektywy*, red. T. Kocowski, J. Kaspryszyn, Wrocław 2012.
- Nowicki H., *System zamówień publicznych jako regulacja prawna kreująca innowacyjność*, [w:] *Nowe podejście do zamówień publicznych — zamówienia publiczne jako instrument zwiększenia innowacyjności gospodarki i zrównoważonego rozwoju. Doświadczenia polskie i zagraniczne*, red. J. Niczyporuk, J. Sadowy, M. Urbanek, Radom 2011.
- Panasiuk A., *Publicznoprawne ograniczenia przy udzielaniu zamówień publicznych*, Bydgoszcz 2007.
- Panasiuk A., *System zamówień publicznych. Zarys wykładu*, Warszawa 2013.
- Panasiuk A., *Wybrane aspekty wykładni prawa zamówień publicznych*, [w:] *Nowe podejście do zamówień publicznych — zamówienia publiczne jako instrument zwiększenia innowacyjności gospodarki i zrównoważonego rozwoju. Doświadczenia polskie i zagraniczne*, red. J. Niczyporuk, J. Sadowy, M. Urbanek, Radom 2011.

Rytel O., *Rozwój zamówień publicznych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2012, nr 95.

Szustakiewicz P. [w:] *Zamówienia publiczne. Podręcznik*, red. M. Chmaj, Warszawa 2010.

Szustakiewicz P., *Zasady prawa zamówień publicznych*, Warszawa 2007.

Szydło M., *Prawna koncepcja zamówienia publicznego*, Warszawa 2014.

Zalewski H., *Prawo zamówień publicznych w polskim systemie zamówień publicznych*, Bydgoszcz 2004.

Zamówienia publiczne. Podręcznik, red.M. Chmaj, Warszawa 2010.

The evolution of the objectives of Polish public procurement law from the interwar period to the present day

Summary

Nowadays, public procurement law is not only a guarantee of optimal spending of public funds, although this goal continues to play a fundamental role. Public procurement law has evolved from the interwar period to the present day becoming a tool for the implementation of many of the various policies, like environmental protection and develop of innovative solutions.