

Tadeusz Kocowski

ORCID: 0000 0002 4086 8803

Uniwersytet Wrocławski

tadeusz.kocowski@uwr.edu.pl

Rodzaj artykułu: oryginalny artykuł naukowy

Rozwój prawa zamówień publicznych w Polsce

Słowa kluczowe: zamówienia rządowe, ustrój gospodarczy, sektora państwowego w gospodarce, gospodarka liberalna, administracja publiczna, środki publiczne, zadania publiczne, zamówienia publiczne, wykonawcy

Wstęp

Nabywanie mienia przez związki publicznoprawne, które finansowane są przede wszystkim ze środków określanych mianem publicznych, zawsze było problematyczne. W odróżnieniu od wydatków czynionych przez osoby prywatne ze środków prywatnych, motywowanych interesem prywatnym, zakupy czynione przez podmioty nieprywatne rodziły rozbieżności dotyczące rozumienia interesu publicznego uzasadniającego konieczność ich dokonywania. Wszak to on właśnie uzasadnia zakupy podmiotów publicznych. Także tryb ich dokonywania wielokrotnie był przedmiotem różnorodnych kontrowersji. Zakupy te były przecież niezbędne do realizacji przez administrację zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb społecznych. Zadania zaś, gdy chodzi o ich przedmiot, a także ilości, w jakich były realizowane, nie były stałe, ale w dużej mierze zmienne ilościowo w różnych okresach historii.

W tak zwanym państwie przedkonstytucyjnym, czyli państwie stanowym, policyjnym, podstawowym zadaniem administracji publicznej było utrzymanie ładu, stabilizacji, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przedmiotowy zakres działań

w tym celu był natomiast bardzo zróżnicowany, wpływało na to bowiem wiele czynników politycznych, gospodarczych i społecznych. Pod wieloma względami zadania te podobne były do zadań realizowanych także w konstytucyjnym państwie prawa. Troska o ład społeczny i gospodarczy, bezpieczeństwo, ochrona przed wrogiem to także zadania administracji w tym typie państwa. Mają one wszakże charakter uniwersalny¹.

Ustalenia te można także odnieść do zadań publicznych realizowanych przez administrację państwa polskiego. Wypada jednak wskazać tu czynniki historyczne uzasadniające w omawianej materii na przyjęcie nieco innej dywersyfikacji. Aktywność administracji publicznej w sferze niezbędnych zakupów dokonywanych ze środków publicznych wyglądała bowiem inaczej różnych okresach jego najnowszej historii, a więc w latach 1918–1939, w okresie od 1945 do 1990 i w trzecim, który nastąpił po roku 1990. Wskazać chcemy powiązania, jakie zachodzą między ustrojem gospodarczym państwa a regulacjami dotyczącymi zamówień publicznych udzielanych przez instytucje publiczne.

W rozważaniach tych pominiemy poprzednie okresy historyczne, w których powstawały pierwsze regulacje prawne dające się zakwalifikować do kategorii aktów odnoszących się formalnie do zamówień publicznych². Nie jest wszakże naszym celem w tym artykule pisanie całej historii zamówień publicznych, czyli opisywanie wszystkich regulacji odnoszących się do sposobów i trybów wydatkowania środków publicznych, celem materialnego zabezpieczenia wykonywania zadań ciężących na instytucjach publicznych.

1. Zamówienia publiczne w okresie międzywojennym 1918–1939

Polski system aktów prawnych odnoszących się do zamówień publicznych to czasy króla Stanisława Augusta Poniatowskiego, w których znajdujemy akty regulujące przeprowadzanie przetargów na roboty budowlane, zagadnienie dostawy i świadczenia usług publicznych³. Dalsze regulacje obowiązująca na ziemiach polskich w tej dziedzinie wprowadzały już państwa zaborcze.

Powrót polskich regulacji nastąpił po pierwszej wojnie światowej, wraz z odrodzeniem się państwa polskiego. Jedne z pierwszych regulacji prawnych zaliczane do systemu zamówień publicznych są datowane na lata 1918 i 1919⁴. Rok 1918, czyli początek niepodległości i restauracji instytucji państwa, to okres obowiązywania,

¹ Zob. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 131.

² Zob. O. Rytel, *Rozwój zamówień publicznych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie” 22, 2012, nr 95, s. 499.

³ *Ibidem*, s. 499.

⁴ H. Nowicki, *Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych*, [w] *System zamówień publicznych w Polsce*, red. J. Sadowy, Warszawa 2013, s. 15.

z konieczności, rozwiązań prawnych stworzonych przez państwa zaborcze⁵ — choć różnorodne, to jednak rozwiązania podobne, na przykład w kwestii systemów przetargowych w zakresie dostaw i robót rządowych. Zasadniczy trzon tych regulacji zawarty był wszakże w różnych unormowaniach stanowionych przez państwa zaborcze, w których obowiązywały odrębne i różne systemy prawne⁶.

Kraj pogrążony był w tym czasie w konfliktach zbrojnych związanych z kształtowaniem granic. Sytuacja gospodarcza była fatalna choćby z tej racji, iż ziemie Rzeczypospolitej były jednym z teatrów niszczycielskich działań wojennych dopiero co zakończonej wojny. Panował kryzys gospodarczy, spowodowany zniszczeniami wojennymi oraz problemami społecznymi, z jakimi borykało się odradzające państwo polskie. Dlatego też uruchomienie procedur zamówień rządowych wydawało się dobrą drogą, pozwalającą w miarę najlepiej zaspokajać ogromne potrzeby społeczeństwa oraz realizować zadania stojące przed ówczesnym rządem. Konieczne było więc stworzenie nowoczesnego polskiego prawa zamówień rządowych w celu zapobieżenia korupcji i marnotrawstwu towarzyszącym tym niepewnym czasom⁷. Regulacje miały umożliwić władzom centralizację tych zamówień w procesie odbudowy gospodarki, gdyż dużo zniszczonych przedsiębiorstw przejętych zostało przez państwo w tymczasowy zarząd państwowy na podstawie przepisów dekretu z grudnia 1918 roku⁸. Przepisy te pozwalały na zajęcie przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych, których właściciele przebywali poza krajem, i tych przemysłowych, których utrzymanie w ruchu lub uruchomienie leżało w interesie państwa.

Narodziła się pilna potrzeba stworzenia nowoczesnego polskiego prawa regulującego problematykę zamówień rządowych. Jednym z pierwszych aktów prawnych w tej dziedzinie był wydany w grudniu 1918 roku dekret o utworzeniu Urzędu Rozdzielczego⁹. Zgodnie z jego przepisami wszystkie organy rządowe winny kierować swoje zamówienia na wyroby przemysłowe do Urzędu Rozdzielczego, który będzie dzielił je między odpowiednie zakłady przemysłowe.

Sprawy zamówień w dziedzinie wojskowości były niezmiernie istotne z racji trwających działań wojennych. Przy Ministerstwie Spraw Wojskowych ustawą z 1919 roku powołany został Główny Urząd Zaopatrywania Armii¹⁰. Skupiał i pokrywał on ogólne zapotrzebowanie armii w związku z wciąż trwającymi działaniami wojennymi z udziałem Wojska Polskiego, a przede wszystkim rozdzielał zamówienia, zawierał umowy i nadzorował ich wykonanie. Uzyskiwał też od rządu kredyty niezbędne do wykonania zamówień.

⁵ Austria, Prusy, Rosja.

⁶ D. Szczepański, *Zamówienia publiczne*, Pułtusk 2004, s. 17, 18.

⁷ O. Rytel, *op. cit.*, s. 500.

⁸ Dekret z dnia 16 grudnia 1918 roku w przedmiocie tymczasowego zarządu państwowego, *Dziennik Praw* Nr 21, poz. 67.

⁹ Dekret z dnia 7 grudnia 1918 roku w przedmiocie utworzenia Urzędu Rozdzielczego w celu realizacji centralizacji zamówień rządowych, *Dziennik Praw* Nr 18, poz. 55.

¹⁰ Ustawa z dnia 11 kwietnia 1919 roku o utworzeniu Głównego Urzędu Zaopatrywania Armii, *Dz.Pr. P.P.* z 1919 r. Nr 32, poz. 265.

Przedwojenne państwo polskie z założenia było liberalne gospodarczo, choć niewątpliwie stosunkowo w dużym stopniu etatystycznie zaangażowane w gospodarkę, z wieloma samorządowymi i państwowymi podmiotami gospodarczymi, działającymi w formie prawnej spółki prawa handlowego, ale i form gospodarki budżetowej oraz samoistnych przedsiębiorstw państwowych¹¹, a także ustanowionymi państwowymi monopolami gospodarczymi. Niemniej jednak gwarantowało ono własność prywatną i zapisaną przepisami prawa przemysłowego¹² wolność przemysłu i handlu, a w odniesieniu do przedsiębiorców zagranicznych zastosowano zasadę wzajemności. Sektor państwowy miał w dużej mierze przyczyniać się do wzmożenia rozwoju, szczególnie w okresie kryzysu gospodarczego lat trzydziestych.

Wprowadzenie incydentalnych regulacji nie zmieniało tego, że roboty oraz dostawy na rzecz Skarbu Państwa, instytucji prawa publicznego i samorządów terytorialnych nie były objęte jednolitymi regulacjami prawnymi, lecz jedynie regulacjami wydawanymi przez organy administracji i w celu załatwienia określonych spraw. Niejednolitość przepisów miała znaczny wpływ zarówno na zamawiających, jak i na ubiegających się o przyznanie zamówienia publicznego. Był to skutek obowiązywania nadal, częściowo, w dawnych dzielnicach rozbiorowych przepisów byłych państw zaborczych. Samorządy i administracja państwowa wykorzystywały zróżnicowane przepisy resortowe, takie jak uchwały, zarządzenia, instrukcje oraz okólniki. Nie sprzyjało to prowadzeniu jednolitej polityki gospodarczej w państwie.

Generalne uregulowanie zagadnienia zakupów i wykonywania robót związanych z realizacją zamówień przez państwo i inne podmioty publicznoprawne dokonane zostały w przepisach bardzo lakonicznej, bo liczącej jedynie pięć artykułów ustawy z 15 lutego 1933 roku o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego¹³. Jako ustawa o charakterze ramowym zawierała jedynie ogólne zasady które miały obowiązywać w sferze zamówień publicznych. Przepis art. 2 wprowadzał zasadę preferencji wykonawców krajowych, stanowiąc, że „dostawy i roboty powinny być z reguły wykonywane przez przedsiębiorstwa krajowe [...] przy użyciu sił krajowych i surowców oraz wszelkich wyrobów pochodzenia krajowego”. Przepis art. 1 delegował wydanie przepisów wykonawczych. Stanowił on, iż „sposoby i warunki udzielania zamówień na roboty i dostawy oraz przyjmowania dokonanych dostaw i robót dla Skarbu Państwa, samorządu terytorialnego, instytucji prawa publicznego, zakładów i przedsiębiorstw państwowych” ustala rozporządzenie Rady Ministrów. Przepisy stosownego rozporządzenia Rady Ministrów o dostawach

¹¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 roku o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji, Dz.U. Nr 78, poz. 432.

¹² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 roku o prawie przemysłowym, Dz.U. Nr 53, poz. 468.

¹³ Dz.U. Nr 19, poz. 127.

i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego zostały uchwalone dopiero 29 stycznia 1937 roku¹⁴.

Przepisy rozporządzenia potwierdzały zasadę preferencji wykonawstwa zamówień przez podmioty krajowe, wskazując jednocześnie, że należy udzielać zamówień na dostawę i roboty w drodze przetargu nieograniczonego, ograniczonego zaś w zakresie kultury i bezpieczeństwa oraz w przypadku fiaska przetargu nieograniczonego. Ponadto wskazywały sytuacje, w których zamówienia mogły być udzielane w drodze publicznego przetargu ustnego, z wolnej ręki oraz w drodze zakupów bezpośrednich za zwykłym rachunkiem (cena nabycia nie mogła być wyższa od ceny rynkowej, giełdowej lub właściwej miejscowym stosunkom gospodarczym)¹⁵. Zawierały też specyficzne uregulowania dotyczące treści umów zawieranych na wykonanie zleconych zamówień.

Przepisy tych aktów prawnych obowiązywały stosunkowo krótko, gdyż ich formalne obowiązywanie przerwała wojna. Obowiązywały one także krótko w okresie po drugiej wojnie światowej w zmieniających się diametralnie warunkach gospodarczych powstałego po wojnie państwa.

2. Zamówienia publiczne w okresie gospodarki planowej 1945–1990

Na system przepisów dotyczących zamówień zlecanych przez państwo decydujący wpływ miały zmiany polityczne i gospodarcze, jakie zaszły w Polsce po drugiej wojnie światowej. Dokonana w 1946 roku nacjonalizacja przemysłu i handlu¹⁶ zapoczątkowała likwidację sektora prywatnego w gospodarce. Wszakże do końca lat czterdziestych, w czasie intensywnej odbudowy kraju, przy udzielaniu zamówień administracja wykorzystywała początkowo przepisy przedwojenne, zastąpione następnie przepisami nowej ustawy z dnia 18 listopada 1948 roku o dostawach, robotach i usługach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz niektórych kategorii osób prawnych¹⁷, choć zmniejszający się sektor prywatny powodował naturalne ograniczanie zapotrzebowania na stosowanie tych przepisów. Jej przepisy wprowadzały zasadę planowości zamówień, a także zapobiegały lokowaniu ich wśród wykonawców należących do sektora nieuspołecznionego.

Rozbudowa sektora państwowego w gospodarce, przy marginalizacji prywatnego, ograniczanie instrumentów rynkowych i rozrost państwowej administracji gospodarczej stały się faktycznym uzasadnieniem wprowadzenia systemu gospodarki

¹⁴ Dz.U. z 1946 r. Nr 13, poz. 92.

¹⁵ A. Panasiuk, *System zamówień publicznych w Polsce*, Warszawa 2004, s. 15.

¹⁶ Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 roku o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, Dz.U. z 1946 r. Nr 3, poz. 17.

¹⁷ Dz.U. z 1948 r. Nr 63, poz. 497.

centralnie planowej. Administracja państwowa nie ograniczała się do zamawiania potrzebnych rzeczy u podmiotów gospodarczych, ona zaczęła zarządzać rosnącymi w ilość podmiotami państwowymi. Tryb dystrybucji środków publicznych zmienił się zasadniczo¹⁸. Podstawy prawne planowania tworzył system aktów prawnych, takich jak dekret z 2 kwietnia 1946 roku o państwowym planie inwestycyjnym¹⁹, ustawa z 2 lipca 1947 roku o planie odbudowy gospodarczej²⁰, dekret z 1 października 1947 roku o planowej gospodarce narodowej²¹. Plany gospodarcze miały na celu ustalanie zadań centralnych, lokalnych czy wręcz jednostkowych, a także decydowały o środkach przeznaczanych na ich realizację. Panowało ogólne przekonanie, że plany gospodarcze są z punktu widzenia prawnego generalnymi aktami prawnymi, choć normy prawne w nich zawarte odbiegają swoją postacią od normy w jej abstrakcyjnym ujęciu²².

Aktem prawnym wprowadzającym gwarancje realizacji zadań ustalanych w planach gospodarczych miały być umowy planowe. Przepisy ustawy z dnia 19 kwietnia 1950 roku o umowach planowych w gospodarce socjalistycznej stanowiły, że do zawierania umów planowych obowiązane są takie jednostki gospodarcze, jak państwowe przedsiębiorstwa, zakłady i instytucje oraz przedsiębiorstwa pod zarządem państwowym, przedsiębiorstwa państwowo-spółdzielcze, centrale spółdzielczo-państwowe i centrale spółdzielni, a także spółki prawa cywilnego i handlowego, w których Skarb Państwa, przedsiębiorstwa państwowe albo osoby prawa publicznego posiadają udział wynoszący ponad 50% kapitału zakładowego.

Wspomniane jednostki gospodarcze obowiązane były w wykonaniu ich zadań wynikających z rocznych planów gospodarczych zawierać umowy planowe, określające ich wzajemne prawa i obowiązki w zakresie zaopatrzenia i zbytu oraz przewozu towarów. Umowy planowe jednostki gospodarczej obejmowały cały jej plan zaopatrzenia i zbytu oraz przewozu towarów, chyba że ze względu na ich rodzaj albo z innych przyczyn nie było to możliwe. Zawierane były jako umowy generalne, umowy szczegółowe oraz umowy bezpośrednie. Umowy generalne powinny być zawarte w ciągu 30 dni od powzięcia przez Radę Ministrów uchwały w sprawie narodowego planu gospodarczego na dany rok, a umowy szczegółowe i bezpośrednie — w ciągu następnych 60 dni. Zasadniczą rolę w ustalaniu podmiotów zobowiązanych do zawierania poszczególnych umów oraz w określaniu ich treści odgrywały organy administracji gospodarczej.

Zmarginalizowanie sektora prywatnego w gospodarce, przy objęciu podmiotów państwowych i spółdzielczych dyrektywnym planowaniem, rozdzielnictwem materiałów i systemem umów planowych, wyeliminowało potrzebę nabywania materiałów i robót z zachowaniem konkurencji podmiotów o nie się ubiegających. System

¹⁸ H. Nowicki, *op. cit.*, s. 15.

¹⁹ Dz.U. z 1946 r. Nr 32, poz. 200.

²⁰ Dz.U. z 1947 r. Nr 53, poz. 285.

²¹ Dz.U. z 1947 r. Nr 64, poz. 373.

²² Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1975, s. 283, 284.

zamówień rządowych stał się zbędny. Potrzeby publiczne wynikały z planów gospodarczych i to one wskazywały jednostki zobowiązane do zaspokajania tych potrzeb.

Odwilż w walce z sektorem nieuspołecznionym w gospodarce zaowocowała wydaniem przepisów ustawy z dnia 28 grudnia 1957 roku o dostawach, robotach i usługach na rzecz jednostek państwowych²³, która zastąpiła przepisy ustawy z listopada 1948 roku. Dopuszczały one, w ograniczonym zakresie, udzielanie zamówień podmiotom nieuspołecznionym, zastrzegały jednak, że zamawiający ustala we własnym zakresie, czy udzielenie zamówienia jednostce gospodarki nieuspołecznionej jest dopuszczalne oraz która spośród zebranych ofert jest dla zamawiającego najkorzystniejsza. W przypadku zbiegu jednakowo korzystnych ofert złożonych przez jednostki gospodarki uspołecznionej i nieuspołecznionej zamówienie powinno być udzielone jednostce gospodarki uspołecznionej. Prymat sektora uspołecznionego nie został w żadnym wypadku naruszony.

Postępujące trudności gospodarcze, nasilające się pod koniec lat sześćdziesiątych, będące także wynikiem nieskuteczności instrumentów stosowanych w zarządzaniu dyrektywno-nakazowym, wymusiły proces dokonywania w niej zmian. Zmieniony został, w pewnym stopniu, stosunek do jednostek gospodarki prywatnej (nieuspołecznionej). Wprowadzono regulacje prawne pozwalające na reaktywację podmiotów prywatnych określanych mianem jednostek drobnej wytwórczości. Ustawa z dnia 8 czerwca 1972 roku o wykonywaniu i organizacji rzemiosła²⁴ w swej treści wskazywała na konieczność działalności w gospodarce rzemiosła i „wykorzystania jego możliwości gospodarczych dla potrzeb rozwoju gospodarki narodowej”. Rzemiosłem w rozumieniu jej przepisów było zawodowe wykonywanie przez osobę fizyczną we własnym imieniu gospodarczej działalności wytwórczej i usługowej. Ustawa z dnia 18 lipca 1974 roku o wykonywaniu handlu oraz niektórych innych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej²⁵, w której preambule stwierdzono wyraźnie, że „przepisy jej stanowi się w celu wykorzystania możliwości gospodarczych oraz inicjatywy jednostek gospodarki nie uspołecznionej w zakresie zaspokajania potrzeb ludności zgodnie z potrzebami społecznymi i ogólnym rozwojem gospodarki narodowej oraz zapewnienia tym jednostkom jednakowych warunków działania z innymi jednostkami drobnej wytwórczości”. Przepisami ustawy z dnia 6 lipca 1982 roku o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne²⁶ dopuszczono do gospodarki, oczywiście w ograniczonym zakresie, prywatne podmioty zagraniczne. Uzasadnienie zawarte w preambule ustawy stanowiło, iż dokonuje się tego „w dążeniu do zwiększenia przy udziale zagranicznych osób prawnych i fizycznych, a w szczególności Polonii, produkcji i usług na potrzeby rynku wewnętrznego”. Było to także

²³ Dz.U. z 1958 r. Nr 3, poz. 7.

²⁴ Dz.U. z 1972 r. Nr 23, poz. 164.

²⁵ Dz.U. z 1974 r. Nr 27, poz. 158.

²⁶ Dz.U. z 1982 r. Nr 19, poz. 146.

wyraźnym wskazaniem na poważne trudności gospodarki państwowej w zakresie odpowiedniego zaopatrzenia rynku.

Sytuację tę potwierdzały przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1985 roku o drobnej wytwórczości²⁷. Stanowiły one, iż drobna wytwórczość jest trwałym składnikiem socjalistycznej gospodarki przyczyniającym się do zwiększenia jej sprawności i efektywności. Rozwija ona działalność wytwórczą i usługową we wszystkich typach i formach własności. Do jednostek drobnej wytwórczości przepisy ustawy zaliczały: państwowe przedsiębiorstwa terenowe drobnej wytwórczości oraz ich zrzeszenia, państwowe przedsiębiorstwa technicznej obsługi rolnictwa oraz ich zrzeszenia, spółdzielnie pracy oraz ich związki, spółdzielnie rzemieślnicze, jednostki gospodarcze organizacji społecznych sporządzające bilans, zakłady rzemieślnicze, nieuspołecznione jednostki usługowe nierzemieślnicze oraz jednostki wytwórczości ludowej i artystycznej.

Te i inne wdrażane w owym czasie w gospodarce reformy spowodowały także przeobrażenie realizowanych w niej funkcji. W ramach tych zmian wprowadzono nową w owym czasie, a realizowaną już w Polsce przedwojennej celem oddziaływania na rozwijanie produkcji, instytucję zamówień rządowych. Instytucja ta wpisywała się w proces stopniowego odchodzenia od dotychczasowego, nakazowo-rozdzielczego systemu zarządzania gospodarką. Wprowadzona została przepisami stosunkowo niskiej rangi, bo uchwałą nr 280 Rady Ministrów z 30 grudnia 1982 roku w sprawie zamówień rządowych na materiały i wyroby²⁸, zastąpioną uchwałą nr 151 Rady Ministrów z 4 lutego 1983 roku, w sprawie zamówień rządowych na materiały i wyroby²⁹. Zgodnie z tymi przepisami zamówienia rządowe wprowadzane były na dostawę niektórych surowców i materiałów oraz wyrobów gotowych, niezbędnych do zaspokojenia potrzeb krajowych i eksportowych. Formą zamówień rządowych objęto także inwestycje, co uregulowane zostało przepisami uchwały nr 14 Rady Ministrów z 23 stycznia 1984 roku w sprawie zamówień rządowych na realizację niektórych inwestycji³⁰.

Przepisy ustawy z dnia 21 grudnia 1983 roku o zmianie niektórych ustaw wprowadzających reformę gospodarczą³¹ uchyliły moc obowiązującą przepisów ustawy z dnia 28 grudnia 1957 roku o dostawach, robotach i usługach na rzecz jednostek państwowych. Upoważniały one Radę Ministrów do nałożenia, w drodze rozporządzenia, na przedsiębiorstwa państwowe, spółki z udziałem Skarbu Państwa, instytucje i organizacje korzystające z dotacji państwowych oraz zakłady i jednostki budżetowe obowiązku przeprowadzenia postępowania przetargowego przed udzieleniem zamówień na dostawy, roboty i usługi jednostkom gospodarki nieuspołecznionej, określając zasady i tryb przeprowadzania takiego postępowania, co praktycznie spo-

²⁷ Dz.U. z 1985 r. Nr 3, poz. 11.

²⁸ M.P. z 1983 r. Nr 1, poz. 9.

²⁹ M.P. z 1983 r. Nr 38, poz. 318.

³⁰ M.P. z 1984 r. Nr 3, poz. 21.

³¹ Dz.U. z 1983 r. Nr 71, poz. 318.

wodowało konieczność korzystania przez jednostki uspołecznione z formy przetargu przy udzielaniu zamówień.

3. Zamówienia publiczne po 1990 roku

Zmiany społeczne i gospodarcze, jakie nastąpiły na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w naszym kraju, spowodowały także zmiany w instytucji trybu udzielania zamówień przez organy administracji podmiotom gospodarczym. Gospodarka się przekształcała, podmioty prywatne zastępowały państwowe w dokonującym się procesie prywatyzacji, planowanie dyrektywne zastąpiono mechanizmami rynkowymi, a działalność gospodarczą uczyniono działalnością wolną dla każdego na równych prawach. Kraj aspirował do Unii Europejskiej. Zadania do wykonania w procesie akcesji określone zostały w zawartym w Brukseli 16 grudnia 1991 roku Układzie europejskim ustanawiającym stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi. W postanowieniach art. 67 układu stwierdzono, iż „umawiające się Strony uważają za pożądane otwarcie przetargów na realizację zamówień państwowych na zasadach niedyskryminacji i wzajemności, zwłaszcza w kontekście postanowień GATT”. W 1992 roku rozpoczęto prace nad regulacją prawną procedur zlecania zamówień w ramach zmienionych warunków społeczno-gospodarczych, a także z uwzględnieniem konsekwencji przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej³². Wynikiem tych prac było przygotowanie projektu, a następnie uchwalenie ustawy z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych³³, zastąpionej z kolei przez wielokrotnie już nowelizowaną ustawę z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych³⁴.

W ustawie z 1994 roku stwierdzono, że przedmiotem jej regulacji są zasady, formy i tryb udzielania zamówień publicznych, organ właściwy w sprawach o zamówienia publiczne, a także tryb rozpatrywania protestów i odwołań złożonych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Ustawą powołano do życia Urząd Zamówień Publicznych (UZP), na którego czele stoi Prezes Urzędu jako centralny organ administracji państwowej właściwym w sprawach zamówień publicznych. Nadzór nad Prezesem Urzędu sprawuje Prezes Rady Ministrów. Do kompetencji Prezesa Urzędu należy w szczególności czuwanie nad przestrzeganiem zasad systemu zamówień, dokonywanie kontroli procesu udzielania zamówień w zakresie przewidzianym ustawą, upowszechnianie zasad etyki zawodowej osób wykonujących zadania w systemie zamówień, a także opracowywanie projektów aktów normatywnych

³² J. Dolecki, *Zamówienia publiczne — efektywny instrument prawny czy biurokratyczna procedura*, [w:] *XV-lecie systemu zamówień publicznych w Polsce*, red. H. Nowicki, J. Sadowy, Toruń-Warszawa 2011, s. 26.

³³ Dz.U. z 1994 r. Nr 76, poz. 344.

³⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177.

nych dotyczących zamówień. Utworzono także Radę Zamówień Publicznych, która jest organem doradczo-opiniotwórczym Prezesa Urzędu.

Zamówienia publiczne zostały określone w jej przepisach jako zamówienia na roboty budowlane, dostawy oraz wykonywanie usług, opłacanych ze środków publicznych w całości lub w części. Ustawa ta, mimo krótkiego okresu obowiązywania, odegrała bardzo pozytywną rolę, stając się w nowej sytuacji gospodarczej zasadniczą regulacją wprowadzającą przejrzysty i spójny system wydatkowania środków przez organy władzy publicznej³⁵, w trakcie zamawiania dostaw, usług i robót budowlanych, które miały być wykonywane przez w większości już prywatne podmioty gospodarcze³⁶.

Liczne zmiany dokonywane w przepisach ustawy z 1994 roku, wynikające w znacznej mierze ze zmian wprowadzanych w całym ustawodawstwie wskutek transformacji dokonanej w gospodarce, oraz związana z przystąpieniem Polski w maju 2004 roku do Unii Europejskiej konieczność implementacji prawa europejskiego doprowadziły do zastąpienia ustawy z 1994 roku przepisami ustawy z 2004 roku Prawo zamówień publicznych. Jej przepisy znacznie zwiększyły liczbę podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy, jednocześnie rezygnując z przesłanki wydatkowania środków publicznych jako warunku stosowania jej przepisów. Dokonano zmian w katalogu środków ochrony prawnej, usprawniono procedurę odwoławczą oraz powołano Krajową Izbę Odwoławczą (KIO) właściwą do rozpoznawania odwołań wnoszonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia (przed 2007 roku odwołania rozpatrywały zespoły arbitrów). Do środków ochrony prawnej zakwalifikowano odwołanie oraz skargę do sądu.

Odwołanie do KIO wnosi się wyłącznie od niezgodnej z przepisami ustawy czynności zamawiającego podjętej w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub zaniechania czynności, do której zamawiający jest zobowiązany na podstawie ustawy. Na orzeczenie Izby stronom oraz uczestnikom postępowania odwoławczego przysługuje skarga do sądu. Skargę wnosi się do sądu okręgowego właściwego siedzibie albo miejscu zamieszkania zamawiającego. Prawo zamówień publicznych było także wielokrotnie nowelizowane, co spowodowało, iż stało się bardzo skomplikowane w stosowaniu. Te uwarunkowania i potrzeba implementacji nowych dyrektyw³⁷ spowodowały konieczność uchwalenia nowej ustawy. Prawo zamówień publicznych³⁸,

³⁵ J. Sadowy, *20-lecie systemu zamówień publicznych w Polsce*, [w:] *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, red. H. Nowicki, P. Nowicki, Warszawa 2013.

³⁶ A. Borkowski *et al.*, *Zamówienia publiczne jako przedmiot regulacji prawnej*, Wrocław 2009, s. 79.

³⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 roku w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, OJ L 94, 28.3.2014; 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, OJ L 94, 28.3.2014; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 roku w sprawie udzielania koncesji, OJ L 94, 28.3.2014.

³⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 2019.

ustawę bardzo obszerną, bo liczącą ponad 600 artykułów, uchwalono 11 września 2019 roku.

W tym czasie uchwalono akty prawne wchodzące w skład systemu zamówień publicznych. Uregulowano instytucję partnerstwa publiczno-prywatnego jako innej możliwości realizacji zadań przez podmioty publiczne. Podstawą jej jest podział zadań między sektorem prywatnym i publicznym oraz wykorzystanie wiedzy i umiejętności, tak, by wspólne przedsięwzięcie zrealizować efektywnie i z korzyścią dla społeczeństwa. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym³⁹ określa zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego oraz organ właściwy w sprawach partnerstwa publiczno-prywatnego uregulowanych w ustawie.

Ustawa z dnia 21 października 2016 roku o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi⁴⁰ określiła zasady i tryb zawierania umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, środki ochrony prawnej oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie. Na podstawie umowy koncesji zamawiający powierza koncesjonariuszowi wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług i zarządzanie tymi usługami za wynagrodzeniem. Koncesjonariusz ponosi ryzyko ekonomiczne związane z eksploatacją obiektu budowlanego lub wykonywaniem usług i obejmujące ryzyko związane z popytem lub podażą.

Akty te, poszerzone o rozwiązania zawarte w aktach wykonawczych do wspomnianych ustaw, utworzyły kompleks aktów prawnych tworzących system zamówień publicznych. Uzyskały one tym samym trwałą pozycję w gospodarce polskiej, stając się swoistą i stałą formą interwencjonizmu gospodarczego⁴¹ w obowiązującym modelu społecznej gospodarki rynkowej.

Zakończenie

Zamówienia publiczne mają w gospodarce polskiej trwałą pozycję. Są niewątpliwie ważną formą oddziaływania państwa na gospodarkę, gdyż istotną rolę odgrywają w niej mechanizmy rynkowe. W gospodarce odrodzonego po pierwszej wojnie światowej państwa powołano odpowiednie scentralizowane instytucje zajmujące się zakupami na potrzeby odbudowującego się państwa oraz koordynacją zakupów na potrzeby wojska. Starano się stosować przetarg jako podstawową formę zlecania zamówień, z racji zapewnienia konkurencji. W latach trzydziestych opracowano przepisy będące w istocie podstawą wprowadzenia regulacji zamówień rządowych.

W okresie powojennym, po zmianie ustroju gospodarczego i wprowadzeniu zarządzanej dyrektywnie państwowej gospodarki planowej, zrezygnowano z tego typu

³⁹ Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100.

⁴⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 1920.

⁴¹ M. Guziński, [w:] A. Borkowski *et al.*, *Prawo zamówień publicznych*, Wrocław 2012, s. 54.

formy ingerencji. Była ona nieprzydatna w gospodarce niemal w całości społecznej, w której podmioty nieuspołecznione tworzyły niewielki margines. Postępujące trudności gospodarcze spowodowały konieczność przywrócenia możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty prywatne, dlatego też pojawiła się instytucja zamówień rządowych.

Zmiana ustroju gospodarczego dokonana na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, a także członkostwo polskie w Unii Europejskiej spowodowały, iż zamówienia stały się trwałą formą ingerencji podmiotów publicznych w procesy gospodarcze.

Bibliografia

- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Borkowski A., Horubski K., Kiczka K., Kieres L., Kocowski T., Miemiec W., Więckowski K., *Zamówienia publiczne jako przedmiot regulacji prawnej*, Wrocław 2009.
- Dolecki J., *Zamówienia publiczne — efektywny instrument prawny czy biurokratyczna procedura*, [w:] *XV-lecie systemu zamówień publicznych w Polsce*, red. H. Nowicki, J. Sadowy, Toruń-Warszawa 2011.
- Guziński M., [w:] A. Borkowski, M. Guziński, K. Horubski, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, T. Miemiec, M. Szydło, *Prawo zamówień publicznych*, Wrocław 2012.
- Nowicki H., *Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych*, [w:] *System zamówień publicznych w Polsce*, red. J. Sadowy, Warszawa 2013.
- Panasiuk A., *System zamówień publicznych w Polsce*, Warszawa 2004.
- Rybicki Z., *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1975.
- Rytel O., *Rozwój zamówień publicznych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie” 22, 2012, nr 95.
- Sadowy J., *20-lecie systemu zamówień publicznych w Polsce*, [w:] *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, red. H. Nowicki, P. Nowicki, Warszawa 2013.
- Szczepański D., *Zamówienia publiczne*, Pułtusk 2004.

Akty prawne

- Dekret z dnia 7 grudnia 1918 roku w przedmiocie utworzenia Urzędu Rozdzielczego w celu realizacji centralizacji zamówień rządowych, *Dziennik Praw*, Nr 18, poz. 55.
- Dekret z dnia 16 grudnia 1918 roku w przedmiocie tymczasowego zarządu państwowego, *Dziennik Praw*, Nr 21, poz. 67.
- Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 roku o państwowym planie inwestycyjnym, *Dz.U.* z 1946 r. Nr 22, poz. 200.
- Dekret z dnia 1 października 1947 roku o planowej gospodarce narodowej, *Dz.U.* z 1947 r. Nr 64, poz. 373.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 roku w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE, *OJ L* 94, 28.3.2014.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 roku w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, *OJ L* 94, 28.3.2014.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 roku w sprawie udzielania koncesji, OJ L 94, 28.3.2014.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 roku o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji, Dz.U. Nr 78, poz. 432.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 roku o prawie przemysłowym, Dz.U. Nr 53, poz. 468.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 roku o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego, Dz.U. Nr 13, poz. 92.
- Uchwała nr 280 Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1982 roku w sprawie zamówień rządowych na materiały i wyroby, M.P. z 1983 r. Nr 1, poz. 9.
- Uchwała nr 151 Rady Ministrów z dnia 4 lutego 1983 roku w sprawie zamówień rządowych na materiały i wyroby, M.P. z 1983 r. Nr 38, poz. 318.
- Uchwała nr 14 Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 1984 roku w sprawie zamówień rządowych na realizację niektórych inwestycji, M.P. z 1984 r. Nr 3, poz. 21.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 1919 roku o utworzeniu Głównego Urzędu Zaopatrywania Armii, Dz.Pr. P.P. 1919 Nr 32, poz. 265.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1933 roku o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego, Dz.U. Nr 19, poz. 127.
- Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 roku o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, Dz.U. z 1946 r. Nr 3, poz. 17.
- Ustawa z dnia 2 lipca 1947 roku o planie odbudowy gospodarczej, Dz.U. z 1947 r. Nr 53, poz. 285.
- Ustawa z dnia 18 listopada 1948 roku o dostawach, robotach i usługach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz niektórych kategorii osób prawnych, Dz.U. z 1948 r. Nr 63, poz. 497.
- Ustawa z dnia 28 grudnia 1957 roku o dostawach, robotach i usługach na rzecz jednostek państwowych, Dz.U. z 1958 r. Nr 3, poz. 7.
- Ustawa z dnia 8 czerwca 1972 roku o wykonywaniu i organizacji rzemiosła, Dz.U. z 1972 r. Nr 23, poz. 164.
- Ustawa z dnia 18 lipca 1974 roku o wykonywaniu handlu oraz niektórych innych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej, Dz.U. z 1974 r. Nr 27 poz. 158.
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 roku o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne, Dz.U. z 1982 r. Nr 19, poz. 146.
- Ustawa z dnia 21 grudnia 1983 roku o zmianie niektórych ustaw wprowadzających reformę gospodarczą, Dz.U. z 1983 r. Nr 71, poz. 318.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1985 roku o drobnej wytwórczości, Dz.U. z 1985 r. Nr 85, poz. 311.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych, Dz.U. z 1994 r. Nr 76, poz. 344.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100.
- Ustawa z dnia 21 października 2016 roku o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. z 2016 r. poz. 1920.
- Ustawa z dnia 11 września 2019 roku — Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2019 r. poz. 2019.

Development of public procurement law in Poland

Summary

Legal regulation of purchases by states and public law unions, which are financed mainly from public funds, began in Poland after World War I. It happened with the regaining of independence and the adoption of a liberal, though also highly statist, economic model. The launch of government procurement procedures was the best way to meet the enormous needs of the war-torn society. The army also had enormous needs in connection with the ongoing military operations with the participation of the Polish Army. The tender has become the best form of selecting contractors for the orders placed. The general regulation of the issue of purchases and performance of works related to the execution of orders by the state and other public-legal entities has been made in the regulations of the Act of February 15, 1933, on supplies and works for the State Treasury, local government and institutions of public law. The changes made in Poland after World War II initiated the liquidation of the private sector in the economy, along with the expansion of the state sector. In this situation, the state did not place orders in the economy, the state managed the economy. Serious social and economic changes took place at the turn of the 1980s and 1990s. Private entities replaced state entities, directive planning was replaced by market mechanisms, and economic activity was made free. Public procurement was reactivated by the Act of 1994, replaced by the Act of 2004, and amended many times. The need for further changes and the need to implement new EU directives resulted in the adoption of a new law. In 2019, the Public Procurement Law was adopted, a very extensive act with over 600 articles, which will enter into force in 2021.

Keywords: government orders, economic system, state sector in the economy, liberal economy, public administration, public funds, public tasks, public procurement, contractors

Тадеуш Коцовські

Вроцлавський університет

Розвиток права державних замовлень у Польщі

Анотація

Законодавче регулювання здійснення державних закупівель, що фінансуються переважно громадськими засобами, розпочалося у Польщі після 1-ої Світової війни. А саме, від моменту проголошення незалежності і прийняття ліберальної, хоч і неабияк етатистичної економічної моделі. Запуск здійснення процедури державних замовлень дозволяв найкраще задовільняти величезні потреби знищеної війною країни. Великі потреби мала зокрема й армія, оскільки через продовження воєнних дій, в яких була задіяна Армія Польська. Тендер стався найкращою формою відбору виконавців для оголошених державою замовлень. Загальне урегулювання справи закупівель і замовлень підрядів організованих державою та іншими суспільно-пра-

вовими суб'єктами увійшли до законодавчих норм 1933 р. у законі про постачання і виконання робіт на користь держави, самоврядування або ж громадських інституцій. Норми виконавчого розпорядження про постачання, надання послуг на користь держави, самоврядування а також громадських інституцій були ухвалені тільки-но 1937 р. із формальною їх чинністю до початку війни.

На законодавчу базу щодо замовлень з боку держави вирішальний вплив мали політичні та економічні зміни, які відбувались в Польщі після II Світової війни. Здійснена в 1946 році націоналізація промисловості та торгівлі поклала початок ліквідації приватного сектора в економіці. Розбудова державного сектора при одночасній маргіналізації приватного а також обмеження ринкових інструментів, розростання державної економічної адміністрації — все це призвело до утворення усупільненої економічної системи, планованої із центру, а в результаті і до повної ліквідації державних замовлень. Держава не замовляла — держава керувала. Аж тільки-но під впливом економічних негараздів запроваджені зміни в сімдесятих роках XX ст. призвели до послаблення правил адміністративно-планової економіки і розвитку приватного сектора (в тому числі закордонних суб'єктів) а також до повернення до інституції державних тендерів.

Суттєві суспільно-економічні зміни появились на межі 80-их та 90-их років XX ст. Приватні суб'єкти підприємницької діяльності приходили на зміну державним, адміністративне планування поступалося місцем ринковим механізмам, а економічна діяльність кожного суб'єкту стала зрівняна в правах. Країна взяла курс до членства Європейського Союзу. В процесі набуття членства ці завдання було окреслено в Європейській угоді. Зокрема в її пунктах передбачалося запровадження тендерів для реалізації державних закупівель. В 1994 році прийнято закон про державні замовлення і відповідно замінений законом 2004 року. Необхідність доопрацювання нормативної бази та імплементації нових директив призвели до схвалення 11 вересня 2019 року закону “Право державних замовлень”. Це дуже об'ємний за змістом закон (налічує понад 600 статей), котрий повинен вступити в силу 2021 року. Таким чином, цей закон разом із законом “Про партнерство суспільно-приватне” від 2008 р. та законом “Про права на концесію будівельних робіт та послуг” від 2016 р. формують сучасну систему державних замовлень в Польщі.

Ключові слова: державне замовлення, економічний лад, державний сектор в економіці, ліберальна економіка, державне управління, громадські кошти, суспільні завдання, суспільні замовлення, виконавці