

*mgr Anna Wójtowicz-Dawid*<sup>1</sup>

Zakład Technologii Bioenergetycznych  
Uniwersytet Rzeszowski

## **Prawo zamówień publicznych jako narzędzie interwencjonizmu gospodarczego**

### WPROWADZENIE

Problematyka obecności państwa w życiu gospodarczym od długiego czasu jest przedmiotem zainteresowań, ale i sporów przedstawicieli różnych dziedzin nauki. Angażowanie się państwa w gospodarkę ma wielorakie znaczenie w tym polityczne, społeczne czy też ekonomiczne. Działania państwa mogą mieć charakter kontrolny, nadzorczy, organizacyjny, jak również kreatywny. Spór dotyczący funkcjonowania instytucji państwowych i interwencji państwa w mechanizmy rynkowe był zagadnieniem dość często podejmowanym w historii myśli ekonomicznej.

Działania Wspólnoty Europejskiej oraz przyjęte założenia dla prowadzenia wspólnej polityki w różnych aspektach jej funkcjonowania, są przejawem interwencjonizmu. Zakres i formy interwencjonizmu podlegają ciągłym zmianom.

Podjmując temat prawa zamówień publicznych jako narzędzia interwencjonizmu gospodarczego, autorka chce pokazać jak tworzone przepisy z zakresu zamówień publicznych, oraz specyfikacje istotnych warunków zamówienia, mogą wpływać na funkcjonowanie rynku wymiany towarów i usług.

W zakresie metodologii badań autorka wykorzystuje przede wszystkim narzędzia prawnicze, tj. metody dogmatyczno-prawne oraz prawno-porównawcze.

Autorka przedstawia teoretyczne założenia interwencjonizmu, wykazując iż przepisy prawne związane z wydatkowaniem środków publicznych, a dokładnie regulacje dotyczące zamówień publicznych, są jednym z wielu narzędzi, jakie wykorzystują instytucje państwowe w podejmowanych działaniach interwencji państwowych w życie gospodarcze. Trzeba podkreślić, iż interwencjonizm wykorzystując procedury zamówień publicznych, związany jest z celami, jakie

---

<sup>1</sup> Adres korespondencyjny: Wydział Biologiczno-Rolniczy, Uniwersytet Rzeszowski, ul. Żelazowej 4, 35-601 Rzeszów, tel. +48 607 337 382, e-mail: wojtowicz.anna@vp.pl.

nakreślone zostały w ramach prowadzonej wspólnej polityki Wspólnoty Europejskiej, określanymi mianem „nowego podejścia do zamówień publicznych”.

Podstawową tezę przyjętą w artykule jest założenie, że państwo, czyli aparat władzy poprzez zamówienia publiczne, jako dysponent środków publicznych, zmierza do osiągnięcia założonych celów, w sposób widoczny ingerując w mechanizmy wolnorynkowe, kształtując popyt na produkty, czy usługi np. o wysokim poziomie innowacyjności.

### INTERWENCJONIZM PAŃSTWOWY

Interwencjonizmem państwowym określa się doktrynę ekonomiczną ukazującą aktywne zaangażowanie państwa w procesy gospodarcze oraz proces tworzenia przez organy państwowe mechanizmów oddziaływania na gospodarkę.

Podstawą interwencjonizmu państwowego jest teoria J.M. Keynesa. Postulował on aktywną rolę państwa na rynku. Jego zdaniem główną przyczyną palących problemów w gospodarce rynkowej, przede wszystkim bezrobocia, jest niewystarczający popyt globalny. Państwo powinno więc oddziaływać na jego wzrost. W tym celu, według Keynesa, odrzucając teorię konkurencji doskonałej i ogólnej równowagi ekonomicznej, przy pełnym wykorzystaniu czynników produkcji, uzasadniał on konieczność ingerencji państwa w działania mające zwiększyć skłonności do inwestycji i konsumpcji. Oprócz oddziaływania na wielkość inwestycji prywatnych, państwo może realizować inwestycje publiczne. Finansowanie inwestycji publicznych nie powinno się jednak odbywać poprzez zwiększanie obciążeń podatkowych, ale poprzez np. dług publiczny. Nowe inwestycje oraz związane z tym nowe miejsca pracy, powinny wpłynąć na zwiększenie popytu globalnego w gospodarce. Wzrost globalnego popytu można osiągnąć także stosując redystrybucję dochodów poprzez m.in. zasiłki dla osób bezrobotnych czy progresywny system podatkowy. W opinii Keynesa państwo powinno wdrażać takie instrumenty, które będą skutkować zwiększeniem dochodów społeczeństwa i przedsiębiorstw, a tym samym „przełożą się” na wzrost popytu globalnego. To powinno z kolei pozwolić na lepsze wykorzystanie potencjału kraju.

Interwencjonizm zakłada uczestniczenie organów władzy w krajowych jak i w międzynarodowych procesach ekonomicznych, co ma odpowiednio ożywić gospodarkę, a w ostatecznym rozrachunku przyczynić się do wzrostu gospodarczego, ograniczenia liczby bezrobotnych oraz poprawienia koniunktury gospodarczej.

Do najbardziej popularnych narzędzi polityki interwencjonizmu należą m.in.: polityka budżetowa oraz monetarna, inwestycje państwowe, dotacje, protekcjonizm oraz regulacja cen. Każdy z wyżej wymienionych przykładowych środków może być wcielony w życie poprzez konkretne działania podejmowane i realizowane przez władze krajowe czy też regionalne.

Jak więc zostało powyżej wskazane, interwencjonizm państwowy to aktywność rządu, administracji publicznej, czyli państwa, która w głównej mierze polega na tworzeniu warunków instytucjonalnych dla działalności podmiotów [Rogalska, 2005].

Przedstawione założenia sprawdziły się w okresie kryzysu gospodarczego w latach pięćdziesiątych minionego stulecia. Rozwój jednakże liberalnego nurtu ekonomicznego, doprowadził do powstania postulatów wskazujących na ograniczenie roli państwa. W obecnym stanie faktycznym możemy zaobserwować, iż wskazany postulat całkowicie jest ignorowany przez rząd czy też urzędników. Co więcej rosnące niezadowolenie społeczne, oraz niezaspokojone ambicje polityków, zmierzają do zwiększenia roli interwencjonizmu, które prowadzone jest pod sztandarem słusznym interesów społecznych. Nie ma znaczenia dla państwa, iż szkodliwość interwencjonizmu państwowego została przekonująco udowodniona w teorii. Próby modyfikacji roli państwa, jako państwa socjalnego napotykać na opór natury socjologicznej, ekonomicznej ale i psychologicznej [Wojtyła, 1990, s. 22].

Jak słusznie wskazuje A. Wojdyła, nie ma bardziej centralnego zagadnienia w teorii politycznej i społecznej od natury państwa, a zatem nic bardziej dyskutowanego [Wojdyła, 1985]. Rola państwa, w tym rola w gospodarce jest nadal zagadnieniem poddawany analizie. Jak podkreśla B. Fiedor, regulacja państwa służy wzrostowi rzeczywistej skuteczności rynku jako mechanizmu koordynacji i optymalizacji działań i indywidualnych podmiotów gospodarczych [Fiedor, 2013, s. 184]. J. Stiglitz wskazuje, iż państwo ze względu na posiadane ograniczenia, winno interweniować tylko tam gdzie zawodność rynku jest największa, oraz tam gdzie może ona przynieść widoczną poprawę sytuacji [Stiglitz, 2004, s.13].

Państwo jako podmiot regulujący życie gospodarcze poprzez narzędzie i rolę jaką posiada, czyli tworzenie prawa, powinno stać na straży interesu publicznego. To podstawowe założenie ekonomicznego dobrobytu, zderza się z rzeczywistością, w której partykularne interesy danych grup stają ponad interesem publicznym, zaś decyzje aparatu państwowego nie opierają się na efektywności, racjonalności ekonomicznej, a na racjonalności politycznej [Sundej, 2002, s. 145]. Jest więc widoczne, że decyzje podejmowane *de facto* przez urzędników, komercyjne agencje itp., podtrzymują złudzenie politycznej neutralności decyzyjnej, co jednocześnie powoduje uaktywnienie określonych grup interesów [Staniszki, 2001, s. 102].

Ayn Rand nazwała gospodarkę wolnorynkową, w której zauważamy istnienie interwencjonizmu państwowego, „społeczeństwem w procesie popełnienia samobójstwa” [Rand, 1998, s. 18]. Według niej naród nie może przetrwać sytuacji, w której jednocześnie jest niewolnikiem i wolnym. Skoro wymiana handlowa jest zakłócona przez interwencjonizm gospodarczy to aparat władzy stwarza problemy, które wymagają interwencjonizmu, który wywołuje całą lawinę kolejnych interwencji. W jej ocenie każda tego typu interwencja niesie za sobą efekt w postaci uzyskiwania korzyści przez jakąś grupę kosztem innej grupy [Rand, 1998, s. 18].

## ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Zamówienia publiczne są jedną ze sfer życia społeczno-gospodarczo-politycznego wpływającego na rozwój, ale i będącego narzędziem i przedmiotem zmian, które uwidaczniają interwencjonizm państwowy [Wieloński, 2013, s. 8].

Zgodnie z danymi z 2012 roku wydatkowanie środków publicznych stanowi średnio w całej Unii Europejskiej 49,1% produktu krajowego brutto [<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (2012-07-19)]. Ogromna ilość środków wprowadzanych na rynek zgodnie z zasadami nakreślonymi przez regulacje dotyczące zamówień publicznych, wpływa na kształtowanie relacji kreujących tenże rynek.

Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 2 pkt 13) ustawy prawo zamówień publicznych (ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.), zamówienia publiczne są to odpłatne umowy zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Czyli mówiąc o zamówieniu publicznym mamy na myśli umowę, w której zamawiający, jako dysponent środków publicznych, nabywa określone świadczenie w zamian za dokonywaną płatność. Jak wskazuje J. Pieróg, zamówienia publiczne to umowa odpłatna, związana z wydatkowaniem środków publicznych. Nie ma znaczenia, czy wydatkowanie środków publicznych następuje bezpośrednio ze środków zamawiającego, czy też przez kredytowanie czasowe realizacji zamówienia przez wykonawcę bądź inny podmiot. Z ostatnim ze wskazanych przypadków mamy do czynienia, jeśli zwrot wydatków podmiotowi finansującemu następuje bezpośrednio z pobieranych przez wykonawcę opłat eksploatacyjnych [Pieróg, 2004, s. 22].

## PRAWO ZAMÓWIENI PUBLICZNYCH A INTERWENCJONIZM

Zamówienia publiczne stanowią kluczową rolę w Strategii Europa 2020 zawartej w komunikacie Komisji z dnia 3 marca 2010 r. zatytułowanym „Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Są one jednym z instrumentów wykorzystywanych w celu osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego, oraz zagwarantowania efektywnego wykorzystania środków publicznych. W przedmiotowej strategii podkreśla się, że zamiarem Unii Europejskiej jest zwiększenie efektywności wydatków publicznych, ułatwienie udziału małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w zamówieniach publicznych, oraz umożliwienie zamawiającym lepszego wykorzystania zamówień publicznych dla wsparcia wspólnych celów społecznych, wdrażania innowacyjnych rozwiązań, oraz rozwiązań służących ochronie środowiska.

Strategia Europa 2020 we wstępie zawiera stwierdzenie, że „zwiększona współzależność gospodarcza wymaga bardziej zdecydowanych i spójnych działań również na poziomie politycznym”, co w sposób ewidentny wskazuje na

zwiększenie interwencjonizmu państwowego. W dalszej części przedmiotowej strategii możemy przeczytać, iż to właśnie zamówienia publiczne są ważnym narzędziem polityki Unii Europejskiej, która ma pomóc podźwignąć się z kryzysu wszystkim państwom członkowskim i być podstawowym stymulatorem rozwoju. Analizując Strategię Europa 2020 można natknąć się na stwierdzenie, iż należy „w pełni wykorzystać strategię tworzenia popytu np. poprzez zamówienia publiczne”. Ze względu na przekazywanie przez Unię Europejską, ale i państwo ogromnych środków na realizację przyjętych w strategiach kluczowych zadań, w zasadniczej części są one wydatkowane przy użyciu ustawy prawo zamówień publicznych, co pozwala w pełni realizować przyjęte założenie.

Przejawem przełożenia wskazanych założeń na praktykę, jest kształtowanie przepisów dyrektyw, rozporządzeń, wytycznych, czy też specyfikacji istotnych warunków zamówienia tak, aby realizować złożone cele.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE we wstępie stanowi, iż podstawowymi i najważniejszymi zasadami jakich nie można naruszać w zakresie obrotu gospodarczego są: swobodny przepływ towarów, swoboda przedsiębiorczości oraz swoboda świadczenia usług, a także z zasady, które się z nich wywodzą, takie jak: zasada równego traktowania, zasada niedyskryminacji, zasada wzajemnego uznawania, zasada proporcjonalności oraz zasada przejrzystości.

Dokonując analizy dwóch pierwszych punktów wprowadzenia do dyrektywy autorka stwierdza, iż poddając je logicznej analizie są one sprzeczne z sobą, tj. z jednej strony wskazują na najważniejsze fundamenty wolnego rynku, jednocześnie stanowią, że państwa członkowskie muszą tak kształtować przepisy prawne, aby w efekcie uzyskać wskazane w dyrektywie i Strategii Europa 2020 cele. Osiągnięcie ich jest możliwe między innymi poprzez odpowiednie kształtowanie kryteriów udzielenia zamówienia, gdzie dyrektywa wyraźnie wymienia kryteria dotyczące ochrony środowiska. W obowiązującej dyrektywie 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. art. 67 stanowi, iż w sytuacji, kiedy zamawiający udziela zamówienia na podstawie kryterium ceny lub kosztu, z wykorzystaniem podejścia opartego na efektywności kosztowej takiego jak rachunek kosztów cyklu życia zgodnie z art. 68 tej dyrektywy; może ona obejmować najlepszą relację jakości do ceny, którą szacuje się na podstawie kryteriów obejmujących aspekty jakościowe, środowiskowe lub społeczne związane z przedmiotem danego zamówienia publicznego.

Bardzo podobne rozwiązanie znajdowało się w nieobowiązującej już dyrektywie 2004/18/WE, która w art. 53 dopuszczała dokonanie wyboru na podstawie ceny bądź na podstawie kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie dla zamawiającego, gdzie możliwe było branie pod uwagę różnych kryteriów dotyczących bezpośrednio przedmiotu zamówienia m.in.: jakości, ceny, wartości technicznej, estetycznych i technicznych właściwości, kosztów bieżących, ale

także aspektów związanych z ochroną środowiska. Dyrektywa przewidywała także możliwość gwarantowania udzielenia części zamówień dla zakładów pracy chronionej. Zgodnie z art. 19 państwa członkowskie mogły zastrzec prawo do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zakładom pracy chronionej (*ang. sheltered workshops*), bądź też zastrzec, że w wykonaniu zamówienia mogą wziąć udział przedsiębiorstwa, w których większość pracowników stanowią osoby niepełnosprawne.

Wskazane powyżej rozwiązania przyjęte w dyrektywach są zgodne z dokumentem roboczym służb Komisji Europejskiej SEC(2007) 280 z dnia 23 lutego 2007 roku pod tytułem „Guide on dealing with innovative solutions in public procurement” („Przewodnik po innowacyjnych rozwiązaniach w zamówieniach publicznych”), który wskazuje dziesięć rekomendacji dotyczących oceny ofert, gdzie zawierają się również pozacenowe kryteria oceny ofert przetargowych. Jako jedna z podstawowych przesłanek wskazania wspomnianych rekomendacji, jest możliwość uzyskania największego z możliwych efektu z poniesionych nakładów finansowych w zakresie zwiększenia innowacyjności gospodarki, ochrony środowiska.

Przedstawione powyżej przykładowe zapisy dyrektyw, na podstawie których tworzone są przepisy krajowe, wskazują na wytyczne jakie państwa członkowskie zobowiązane są przestrzegać przy tworzeniu przepisów prawa krajowego. Kształtowanie według wskazanych zasad kryteriów pozacenowych, wpływa na wzrost popytu na produkty spełniające te kryteria, tj. produkty o wysokiej innowacyjności, przyjazne dla środowiska itp.

Poddając analizie ustawę Prawo zamówień publicznych (ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r., Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.), jak również przesłanki poszczególnych jej nowelizacji, możemy dostrzec przejawy kształtowania relacji wolnorynkowych.

Jedna z ostatnich nowelizacji przepisów ustawy prawo zamówień publicznych przyjęta w 2013 roku, wprowadziła przede wszystkim mechanizmy ograniczające ryzyko braku wypłaty przez wykonawcę należnego wynagrodzenia podwykonawcy danego zamówienia publicznego. Na mocy przyjętych przepisów wykonawca stał się podmiotem bezpośrednio odpowiedzialnym względem zamawiającego za wypełnianie swych zobowiązań w stosunku do podwykonawców przy realizacji zamówień publicznych. Wspomniana ochrona nie objęła wszystkich podwykonawców. Jak czytamy w uzasadnieniu do projektu przedmiotowej nowelizacji, ochrona podwykonawców miała dotyczyć umów o podwykonawstwo dotyczących dostaw lub usług o wartości niższej niż 0,5% wartości umowy w sprawie zamówienia publicznego na roboty budowlane.

Przesłanką wprowadzenia przedmiotowych zmian, były protesty podwykonawców, którzy nie otrzymywali w terminie wynagrodzenia z tytułu realizowanych zadań. Jak wskazuje się w uzasadnieniu do projektu nowelizacji przedmiotowej ustawy „coraz częściej występują przypadki nieuregulowania lub nieterminowego uregulowania należności za świadczenia wykonane przy realizacji

zamówienia publicznego na roboty budowlane przez podmioty biorące udział w tej realizacji niemające statusu wykonawcy. Sytuacja ta, prowadząca do zatorów płatniczych, często dotyczy wypłacania wynagrodzeń małym i średnim przedsiębiorcom przez głównych wykonawców, co w skrajnych przypadkach prowadzi może do upadłości lub likwidacji MSP. Powtarzające się tego rodzaju sytuacje zniechęcają przedsiębiorców do brania udziału w zamówieniach publicznych, co negatywnie wpływa na konkurencyjność, tym samym na cenę oraz jakość udzielanych i zrealizowanych zamówień publicznych. Jednocześnie zatory płatnicze powodują ograniczenie możliwości rozwoju i kredytowania się przedsiębiorców, co może w konsekwencji prowadzić do upadłości i likwidacji” [[www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;2429;projekt\\_zmian\\_w\\_pzp\\_w\\_zakresie\\_pod\\_wykonawstwa.html](http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;2429;projekt_zmian_w_pzp_w_zakresie_pod_wykonawstwa.html)].

Przedstawiony powyżej przykład pokazuje, jak państwo wpływa na relacje łączące podmioty między sobą, nie będąc stroną tych relacji.

Tworząc specyfikację istotnych warunków zamówienia jednostka sektora finansów publicznych może wykorzystać kilka narzędzi, pozwalających jej wpływać na relacje wolnorynkowe. Jednym z nich jest stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert przetargowych.

Opracowując specyfikację istotnych warunków zamówienia niekiedy nie ma potrzeby stosowania innych kryteriów oceny ofert niż cena. Precyzyjne opisanie przedmiotu zamówienia, wskazującego w sposób wyczerpujący na elementy, które mogą zostać uznane za innowacyjne wyłącza możliwość zastosowania kryterium pozacenowego. Jednakże w wielu przypadkach zastosowanie innych kryteriów aniżeli cena jest uzasadnione.

Przyjęte kryteria oceny ofert winny być odzwierciedleniem ważnych społecznie i ekonomicznie mierników [Kula, 2011, s. 42]. Stąd też przyjmując założenie, iż innowacyjność związana jest ściśle ze wzrostem jakości, uznaje się że można stosować kryterium oceny ofert, które pozwolą na nabycie towaru czy też usługi innowacyjnej.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi, jak również orzecznictwem sądów (np. wyrok ZA z dnia 18 lipca 2005 roku, sygn. akt. UZP/ZO/0-1749/05; wyrok KIO z dnia 12 sierpnia 2008 r., sygn. akt. KIO/UZP 784/08), specyfikacja istotnych warunków zamówienia jako podstawowy dokument z zakresu zamówień publicznych, ma w sposób jednoznaczny i przejrzysty kreować pozacenowe kryteria oceny ofert, określając w sposób mierzalny ich znaczenie. Przyjmuje się, że obiektywizm kryteriów oceny ofert jest podstawowym gwarantem zachowania konkurencyjności, ochrony interesów publicznych, będąc jednocześnie gwarantem sprawiedliwego rozstrzygnięcia prowadzonego postępowania przetargowego [Szostak, 2009, s. 14]. Stąd też, zamawiający określając kryteria pozacenowe, winien odnieść się do tych cech przedmiotu zamówienia, które zapewnią opłacalność, jednak pozwalają oceniać ofertę w szerszej perspektywie aniżeli tylko i wyłącznie aspekt ekonomiczny. Ma to również być element zachęty dla wykonawców, którzy zapewnią wartość dodaną danego

zamówienia, jaką jest innowacyjność, wytwarzając lepsze, trwalsze, czy też oszczędne produkty [Panasiuk, 2010, s. 44].

Jak już zostało wyżej wskazane, kształtowanie kryteriów pozacenowych zgodnie z przedstawionymi powyżej zasadami, powoduje oferowanie produktów, które poza jednostkami sektora finansów publicznych nie znajdują nabywcy ze względu na wysoką cenę kształtowaną zakresem zamówienia.

Innym narzędziem wykorzystywanym przez urzędników do kształtowania rynku, jest dialog techniczny, którego wzrost znaczenia możemy zaobserwować w ostatnich miesiącach. Na podstawie danych, rozmów i sugestii podmiotów, które zgłoszą się do udziału w prowadzonym dialogu technicznego, zamawiający kształtuje opis przedmiotu zamówienia. Zamawiający może rozpocząć dialog techniczny, celem zidentyfikowania najlepszych i najnowszych rozwiązań technicznych, organizacyjnych i ekonomicznych w zakresie przedmiotu zamówienia. Zakres niezbędnych informacji będzie każdorazowo określony przez zamawiającego i upubliczniony na stronie internetowej, wraz ze wskazaniem daty końcowej prowadzonego dialogu.

W. Sarzyńska [1998, s. 148] czy K. Smith [2000] wskazują, że nie tylko popyt, ale i zbilansowanie oczekiwań pomiędzy stroną popytową i podaźową jest elementem innowacyjności. Dialog techniczny można wykorzystać do uzyskania celu, jakim jest innowacyjność. Pozwala on na kontakt jednostki sektora finansów publicznych, jako podmiotu nie zajmującego się profesjonalnie daną branżą gospodarki, z przedsiębiorcami, od których uzyskuje wiedzę i podpowiedzi niezbędne do precyzyjnego sporządzenia opisu przedmiotu zamówienia.

Centralne Biuro Antykorupcyjne jak również inne organy ścigania wskazują, iż kontakt urzędników z podmiotami, którym zależy na pozyskaniu zamówienia finansowanego ze środków publicznych, może prowadzić do kształtowania opisu przedmiotu w taki sposób, aby przy pozornym zachowaniu zasady niedyskryminacji i równego dostępu do zamówienia, nakreślić warunki korzystne dla konkretnych podmiotów, które w efekcie uzyskują zamówienie.

Zgodnie z obowiązującymi dyrektywami z zakresu zamówień publicznych, istotne jest zwiększenie roli małych i średnich przedsiębiorstw w obrocie gospodarczym. W przypadku robót budowlanych podkreśla się, iż duże przedsiębiorstwa poprzez swój zasób doświadczenia, jak i potencjału podejmują się realizacji przedsięwzięć znacznych rozmiarów. Ponadto jak podkreśla A. Borowicz, prawo koncentracji produkcji jak i kapitału nie jest prawem działającym na rynku usług budowlanych, ponieważ duzi przedsiębiorcy nie zmiernają do przejęcia małych i średnich przedsiębiorstw, a raczej współpracują z nimi, między innymi podzlecając im realizację danej części zamówienia [Borowicz, 2001, s. 112]. Stąd też, chcąc zabezpieczyć grupę podwykonawców przed niewypłacalnością generalnego wykonawcy, w przypadku robót budowlanych, zamawiający zobowiązani są do tworzenia odpowiednich zapisów dotyczących podwykonawstwa, ujawniania



go, oraz wykazywania, że doprowadzono do płatności należności w stosunku do tychże podwykonawców.

Wskazane kształtowanie relacji między generalnym wykonawcą, który w wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego, otrzymuje zlecenie realizacji roboty budowlanej, a jego partnerem, jest przykład interwencjonizmu państwowego. Pomimo istnienia odpowiednich zapisów ustawowych, jakie znajdują się w kodeksie cywilnym, oraz zasady swobody zawierania umów, pod wpływem nacisków społecznych stworzono regulacje prawne w ustawie prawo zamówień publicznych o charakterze *lex specialis* w stosunku do regulacji kodeksu cywilnego, kształtujących relacje między podmiotami trzecimi.

### PODSUMOWANIE

Spółeczeństwo znajdując się na pewnym etapie rozwoju przyjęło, iż ręka regulacyjna państwa jest sposobem na rozwiązanie problemów, z jakimi zetknięto się na wolnym rynku, czy też uznano je jako niesprawiedliwe społecznie. Należy jednakże zastanowić się, na ile wzmacniający się interwencjonizm państwa zniekształca, a może nawet niszczy zasady jakie są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju wolnego rynku.

Interwencjonizm państwa poprzez tworzenie reguł prawa zamówień publicznych, jak również faktyczne ich funkcjonowanie w realiach rynkowych, wymusza na podmiotach chcących uzyskać zamówienie, oferowanie produktów, które poza jednostkami sektora finansów publicznych nie znajdują nabywcy ze względu na wysoką cenę kształtowaną zakresem zamówienia, zbyt dużą innowacyjność w stosunku do potrzeb, wysokie koszty utrzymania.

Wskazane w niniejszym artykule rozwiązania w zakresie podwykonawstwa przy robotach budowlanych pozwalają na utrzymanie w obrocie gospodarczym małych podmiotów, które w warunkach wolnorynkowych być może nie funkcjonowałyby bądź też nie osiągałyby wysokich przychodów.

W Polsce w ostatnich latach możemy obserwować proces wzrastającego ingerowania w relacje wolnorynkowe. Pojawia się pytanie, czy brak prób ograniczenia interwencjonizmu nie wpłynie negatywnie na rozwój, a może nawet utratę dynamiki rozwoju kraju, a w efekcie utrwalenie w społeczeństwie niestandardowego modelu kapitalizmu.

### LITERATURA

Biernat-Jarka A., 2013, *Instytucje państwa a uzasadnienie podejmowania działań interwencyjnych w gospodarce na przykładzie wspólnej polityki rolnej*, IX Kongres Ekonomistów Polskich, [www.pte.pl](http://www.pte.pl)

- Borowicz A., 2001, *System przetargowy jako warunek sprawnego funkcjonowania polskiego budownictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Fiedor B., 2013, *Błędy rynku a błędy państwa – regulacja rynkowa versus regulacja publiczna*, „*Ekonomista*” nr 2.
- Grupa doradcza Sienna sp. z o.o., 2007, *Ekspertyza na zlecenie Ministra Gospodarki – Tworzenie warunków dla zamówień publicznych sprzyjających innowacjom*, Warszawa.
- Karpiński A., 1992, *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych. Próba uogólnienia doświadczeń praktyki światowej*, Wyd. Polskiej Akademii Nauk, Wrocław.
- Kula K., 2011, *Stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert przetargowych stymulatorem innowacyjności technicznej [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, Referaty na IV Konferencję Naukową 20–21.06.2011 r. Kazimierz Dolny, PARP Warszawa.
- Moverly D., Rosenberg N., 1979, *The influence of market demand upon innovation, a critical review of some recent empirical studies*, „*Research Policy*”, No. 8(2).
- Panasiuk A., Kłoda A., 2010, *Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom*, PARP, Warszawa.
- Pieróg J., 2004, *Prawo zamówień publicznych komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Przesławska G., 2003, *Rola państwa w gospodarce w ujęciu szkół ekonomicznych [w:] Regulowana gospodarka rynkowa. Wybór materiałów do studiowania polityki gospodarczej* pod. red. U. Kaliny-Prasznic, Oficyna Wydawnicza, Kraków.
- Rand A., 1998, *The Cold Civil War [w:] A. Rand, P. Schwartz, The Ayn Rand Column: Written for the “Los Angeles Times”*.
- Rogalska E., 2005, *Społeczna, szkodliwość interwencjonizmu*, „*Dialogi polityczne*” nr 5–6, <http://pracownicy.ue.poznan.pl/mazurkiewicz/Zawodno%C5%9B%C4%87%20pa%C5%84stwa.pdf>
- Smith K., 2000, *Innovation indicators and the Knowledge Economy; Concepts, Results and Policy Challenges*, STEP Group.
- Staniszkis J., 2001, *Postkomunizm. Próba opisu*, Wydawnictwo Słowo/Obraz Teoria, Gdańsk.
- Starzyńska W., 2010, *Zamówienia publiczne a kierunki działalności wytwórczej i rozwój innowacyjności [w:] Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej* pod. red. A. Borowicza, M. Królikowskiej-Olczak, J. Sadowego, W. Starzyńskiej, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa.
- Stiglitz J.E., 2004, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.
- Sundej A., 2002, *Funkcjonowanie agencji regulacyjnych: delegacja władzy – kontrola proceduralna – zawładnięcie regulacji przez grupy interesu [w:] Klimaty korupcji* pod red. A. Kodera i A. Sadowskiego, Centrum Adama Smitha i Wydawnictwo Naukowe Semmler, Warszawa.
- Zsostak R., 2009, *Kryteria oceny ofert przetargowych*, Zeszyty Naukowe UEK, nr 809.

- Wieloński M., 2013, *Europejskie prawo zamówień publicznych jako narzędzie polityki społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.
- Wojtyła A., 1990, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.

### *Streszczenie*

Autorka podejmuje problematykę interwencjonizmu państwowego, który wykorzystuje narzędzie jakim są zamówienia publiczne. Podejmuje się ona wskazania, przy pomocy jakich narzędzi urzędnicy oraz rządzący jako dysponenci środków publicznych, gospodarują nimi. Wskazuje, iż polityka Unii Europejskiej, jak i Polski, poprzez kształtowanie przepisów prawa, oraz zapisów specyfikacji istotnych warunków zamówienia, realizuje przyjęte cele. Pokazując obowiązujące kierunki zmian w zakresie zamówień publicznych wskazuje, w jaki sposób zamówienia publiczne pozwalają państwu, a dokładnie aparatowi władzy, czyli politykom i urzędnikom wpływać na kształtowanie relacji wolnorynkowych.

*Słowa kluczowe:* interwencjonizm, zamówienia publiczne, środki publiczne

## **Public Procurement as a Tool of Economic Interventionism**

### *Summary*

The author discusses the issue of state intervention that uses a tool which is public procurement. She decides to indicate the tools with which officials and authorities as trustees of public funds manage. The article indicates that the policy of the European Union and Poland achieve their goals through the development of the law and creating specification for important requirements for procurement. By showing the current trends in the field of public procurement it is presented how public procurement allow the state and the authorities such as politicians and officials to influence the shape of free market relations.

*Keywords:* intervention, public procurement, public resources

JEL: H57