

## Rozdział 4

# Prawo zamówień publicznych w procesie rewitalizacji

### Magdalena Michalak

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,  
Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska

 <https://orcid.org/0000-0002-5031-9162>

## 4.1. Wprowadzenie

Rewitalizacja to proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, realizowany przez interesariuszy, do których należą mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczności nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego; inni mieszkańcy gminy; podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą lub działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne; jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne; organy władzy publicznej; inne podmioty realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Coraz częściej zauważyć można, że współczesne strategie rozwojowe miast na jednym z pierwszych miejsc stawiają właśnie zagadnienia rewitalizacyjne. Jak wskazuje Makowski (2015: 72):

rewitalizacja miast jest obecnie jednym z najczęstszych działań podejmowanych na obszarach miejskich. W dużym skrócie można powiedzieć, że jest to długotrwały proces walki ze zjawiskami kryzysowymi, przejawiający się w aspektach technicznych, ekonomicznych i społecznych.

Zakres i przebieg prowadzonych procesów rewitalizacji uzależnione są od zróżnicowanych czynników i uwarunkowań i wymagają – w celu zapewnienia ich efektywności – współpracy wielu podmiotów, w tym władz publicznych działających na różnych szczeblach, jak również podmiotów należących do sektora prywatnego oraz społeczności lokalnej.

Ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku (dalej również: u.o.r.) jako interesariuszy rewitalizacji wymienia cały szereg podmiotów, a zawarty w niej katalog ma charakter niezamknięty. Niemniej jednak kluczową rolę w tym procesie odgrywa gmina, do której należy przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji. Co więcej, polski ustawodawca zaliczył zadania realizowane w tym zakresie do kategorii jej zadań własnych. W konsekwencji prowadzenie działań rewitalizacyjnych poddane będzie zasadom ogólnym dotyczącym wykonywania zadań własnych przez samorząd gminny.

Jedną z możliwych form realizacji zadań własnych przez gminę jest przekazywanie ich wykonania podmiotom zewnętrznym na podstawie umowy o udzielenie zamówienia publicznego zawartej na zasadach określonych w ustawie z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych<sup>10</sup> (dalej również jako: ustawa, ustawa P.z.p. lub u.P.z.p.). Ustawa ta weszła w życie 1 stycznia 2021 roku, zastępując ustawę z 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych<sup>11</sup> (Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.), obowiązującą od 16 lat. Przedmiotem regulacji wskazanej ustawy są zasady i dopuszczalne sposoby dokonywania wydatków publicznych. Tworzy ona procedury zapewniające prawidłowość funkcjonowania wszystkich zobowiązanych do jej stosowania podmiotów, w tym jednostek samorządu terytorialnego.

Należy uznać, że gospodarowanie środkami publicznymi przez jednostki samorządu terytorialnego wymaga szczególnej staranności, która wynika z dużych rozmiarów działalności oraz odpowiedzialności za wykonanie zadań na rzecz społeczności lokalnej. Zastosowanie procedur przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych ma natomiast pozwolić na dokonywanie wydatków i gospodarowanie przedmiotowymi środkami w sposób przemyślany, rzetelny i ekonomicznie optymalny.

W niniejszym rozdziale omówione zostaną regulacje ustawy Prawo zamówień publicznych ze szczególnym uwzględnieniem ich zastosowania przy realizacji procesów rewitalizacji przez gminy, co do tej pory nie stanowiło przedmiotu szczególnych opracowań. Analizie poddane zostaną przede wszystkim uregulowania prawne dotyczące zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustawy, zasady prowadzenia postępowania w sprawie zamówień publicznych oraz ograniczenia ich stosowania w wypadku realizacji szczególnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

10 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2019 z późn. zm.

11 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 oraz z 2020 r., poz. 288, 1086 z późn. zm.

## 4.2. Rewitalizacja jako zadanie własne gminy

Zgodnie z definicją zawartą w u.o.r. rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie. Definicja ta wprowadza szereg pojęć ogólnych, których zakres doprecyzowany został w dalszych przepisach ustawy. Szczególnie istotne jest, że określa ona rewitalizację nie jako zdarzenie, lecz jako proces, którego poszczególne fazy, tj. diagnostyka, przygotowanie programu, jego realizacja, jak również ocena aktualności prowadząca do modyfikacji procesu lub uznania go za zakończony, również zostały uregulowane w przepisach u.o.r. Choć rewitalizacja, zgodnie z ustawą, prowadzona jest przez interesariuszy, do której to grupy ustawodawca zaliczył szereg podmiotów, w tym mieszkańców obszaru rewitalizacji, to jako podmiot odpowiedzialny za przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji oraz jej prowadzenie wskazał gminę. Co więcej, choć działania te nie zostały wskazane w ustawie o samorządzie gminnym (dalej również: u.s.g.)<sup>12</sup> jako zadania własne, to katalog zawarty w tymże akcie prawnym został rozszerzony właśnie przez u.o.r., która w art. 3 ust. 1 wprost wskazuje, że stanowią one zadania własne gminy.

Jako zadania własne rozumieć należy, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, zadania publiczne służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Konsekwencją takiej kwalifikacji zadań jest to, że samorząd gminny wykonuje je w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Oznacza to, że co do zasady gmina w wykonywaniu zadań publicznych na swoim terenie jest suwerenna, a jej uprawnienia w tym zakresie mogą być ograniczane tylko przepisami ustaw. Z drugiej jednak strony realizacja zadań własnych wymaga poniesienia przez gminę nakładów finansowych. W konsekwencji Konstytucja RP w art. 167 zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego (dalej również jako: JST) udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Ten sam artykuł wyposaża JST w 3 źródła dochodu: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, przy czym z założenia podstawą finansowania realizacji zadań własnych powinny być dochody własne. W artykule 7 u.s.g. zawarte zostało przykładowe wyliczenie zadań własnych gminy, do których ustawodawca zaliczył m.in. sprawy dotyczące ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i wiele innych, niemniej prowadzenie działań w zakresie rewitalizacji nie zostało ujęte w przedmiotowym wyliczeniu. Za względu jednak na użycie w art. 7 u.s.g. sformułowania „w szczególności” należy uznać, że zawarty w przedmiotowej regulacji katalog zadań ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest dodawanie do tej grupy także innych zadań w odrębnych ustawach, jak uczyniono to np. w ustawie o rewitalizacji. Ustawodawca decyzyjnie o zakwalifikowaniu

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, 1378).

przedmiotowych działań do kategorii zadań własnych gminy wyjaśnił w uzasadnieniu projektu ustawy o rewitalizacji, wskazując, że zabieg taki zwiększy skuteczność wyprowadzania obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego (Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji; zob. też Głód-van de Sanden, 2020: 52). Wyjaśnić należy również, że zadania własne dzieli się na obowiązkowe (gmina winna jest obligatoryjnie je wykonać) i nieobowiązkowe (uzależnione od faktycznych potrzeb i możliwości finansowych gminy). O przypisaniu konkretnych zadań do jednej z tych grup decyduje wola ustawodawcy, przy czym zaklasyfikowanie określonego zadania jako obligatoryjnego powinno być wyraźnie wskazane w przepisach ustawy (szerzej na temat samych zadań własnych gminy zob. np.: Izdebski, 2014; Cisek & Kozłowski, 2016; Stec & Płażek, 2017; Małysa-Sulińska & Stec, 2020; Dolnicki, 2021). Ze względu na brak wskazania w ustawie o rewitalizacji na obowiązkowy charakter przewidzianych w niej zadań gminy uznać należy, że mają one charakter fakultatywny. Za taką kwalifikacją przedmiotowych działań przemawia również zapis art. 8 ust. 1 u.o.r., zgodnie z którym w wypadku gdy gmina zamierza realizować zadania własne, o których mowa w art. 3 ust. 1, rada gminy wyznacza, w drodze uchwały, z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji. Użyte sformułowanie: „gdy gmina zamierza realizować zadania własne” implikuje bowiem możliwość zaistnienia sytuacji, w której gmina nie zdecyduje się na przeprowadzenie wskazanych działań, co wskazuje na ich nieobowiązkowy charakter (Bąkowski, 2017: 28; w ten sposób również Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji, 2015: 7)<sup>13</sup>. Co więcej, należy wyjaśnić, że stosowanie ustawy o rewitalizacji przez gminy nie jest obowiązkowe, co zostało podkreślone w samym Praktycznym komentarzu do ustawy o rewitalizacji. Zgodnie z zawartymi w owym dokumencie wyjaśnieniami do końca 2023 roku istnieje bowiem możliwość wyboru formalnej ścieżki prowadzenia rewitalizacji. Do tego dnia gminy mogą prowadzić rewitalizację na podstawie ustawy o samorządzie gminnym albo ustawy o rewitalizacji. Dotyczy to zarówno procesów już trwających, jak i tych, które dopiero zostaną rozpoczęte (Leszczyński & Kadłubowski, 2016: 6). W konsekwencji gminy mogą oprócz rewitalizację na programach przyjętych w procedurze innej niż wynikająca z ustawy o rewitalizacji, nie będą jednak mogły wówczas korzystać z wynikających z u.o.r. udogodnień. W szczególności w wypadku realizacji działań na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, a nie u.o.r., niemożliwe będzie wyznaczenie Specjalnej Strefy Rewitalizacji, co może wpływać na zakres zastosowania przepisów ustawy P.z.p. i przewidzianych w niej odstępstw, co zostanie dokładnie omówione w podrozdziale 4.7.

Niezależnie od charakteru zadań własnych (obligatoryjne bądź fakultatywne), jeśli chodzi o zasady ich wykonywania przez samorząd gminny, to ma on

13 W literaturze przedmiotu podnosi się jednak niekiedy, że nieobligatoryjny charakter zadań nie przesądza o ich całkowitej fakultatywności, co wiąże się z istotą zadań własnych (szerzej na ten temat zob. Bąkowski, 2017: 28).

możliwość korzystania z różnych instrumentów prawnych przewidzianych przez prawo publiczne i prywatne. Co do zasady przepisy przyznają mu bowiem swobodę decydowania o sposobie i formie wykonywania zadań własnych, a wybór w tym zakresie należy do organu JST. Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z Konstytucją RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co dotyczy również wykonywania przez nie zadań publicznych. Tak sformułowana zasada legalizmu odnosi się także do działań organów samorządu terytorialnego, co potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „organy władzy publicznej, jakimi są organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa i wykonywanie zadań publicznych jest ich obowiązkiem a nie prawem”<sup>14</sup>. W konsekwencji uznać należy, że samodzielność gminy w wykonywaniu zadań publicznych, w tym także zadań własnych, istnieje tylko w granicach prawa. Podstawowe znaczenie dla określenia zasad, na jakich gminy wykonują zadania własne, ma ustawa o samorządzie gminnym. Przewiduje ona, że gmina może wykonywać zadania publiczne poprzez jednostki organizacyjne niewyodrębnione ze swojej struktury lub też za pośrednictwem bądź tworzonych przez siebie jednostek organizacyjnych, bądź też innych, organizacyjnie niepowiązanych z gminą podmiotów. W konsekwencji uznać należy, że gmina ma do wyboru dwie formy realizacji tych zadań, tj. utworzenie jednostki organizacyjnej, której celem byłaby realizacja zadań, albo zawarcie umowy z podmiotem zewnętrznym (Dolnicki, 2015: 69). Przepisy ustawowe nie narzucają władzom samorządowym żadnej z wymienionych form, pozostawiając im w tym zakresie pewną swobodę. Dokonując wyboru gmina powinna uwzględnić różnego rodzaju czynniki, w tym np. stan rynku, podaż usług, zainteresowanie przedsiębiorców podejmowaniem działalności gospodarczej na rzecz gminy itp. (Dolnicki et al., 2010: 172). Może ona w szczególności tworzyć zakłady budżetowe lub spółki prawa handlowego, lub też – co będzie dotyczyło ostatniego ze wskazanych wyżej przypadków – przekazywać wykonywanie zadań podmiotom zewnętrznym, tj. odrębnym organizacyjnie, na podstawie zawartych z nimi umów. Polskie prawo nie wprowadza ograniczeń w zakresie jednostek organizacyjnych tworzonych przez gminę. W szczególności może ona tworzyć zakłady budżetowe, przy czym zgodnie z art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej<sup>15</sup> działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona przez gminę w formie zakładu budżetowego lub spółki prawa handlowego, nie jest to jednak katalog zamknięty. Co więcej, ustawodawca nie sformułował również ograniczeń w zakresie kategorii podmiotów, którym gmina może na podstawie umowy przekazywać wykonywanie zadań, w związku z czym przyjęć należy, że może ona zawrzeć w tym celu umowę zarówno z osobami fizycznymi, prawnymi, jak i jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej. Powierzenie przez gminę

14 Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., II OSK 1786/09.

15 Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 679 z późn. zm.).

wykonywania zadań wyodrębnionemu organizacyjnie podmiotowi zewnętrznemu może się odbywać na podstawie umowy zawartej w trybie wskazanym m.in. w ustawie o finansach publicznych<sup>16</sup>, ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>17</sup> bądź umowy o udzielenie zamówienia publicznego zawartej na zasadach określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych. W dwóch pierwszych wypadkach przekazanie zadań łączy się z przyznaniem dotacji na ich realizację (dotacje te nie stanowią wynagrodzenia, lecz mają na celu sfinansowanie lub dofinansowanie przekazanych zadań). Jeżeli natomiast jednostka samorządu terytorialnego nie ma podstaw, by oprzeć się na regulacjach prawnych zawartych w ustawie o finansach publicznych lub ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, to powierzanie wykonywania zadań na podstawie umowy powinno, co do zasady, następować w drodze procedur przewidzianych przepisami Prawa zamówień publicznych. Należy jednak wyjaśnić, że powierzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań własnych utworzonej przez nią komunalnej spółce prawa handlowego powołanej w celu wykonywania tych zadań nie stanowi udzielenia zamówienia publicznego ustawy P.z.p. i nie wymaga stosowania procedur udzielania zamówień publicznych<sup>18</sup>.

### 4.3. Pojęcie i rola zamówień publicznych

Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie polskiego systemu zamówień publicznych jest ustawa Prawo zamówień publicznych wraz z wydanymi na jej podstawie aktami wykonawczymi. W wypadku zamawiania dostaw lub robót budowlanych od podmiotów zewnętrznych władze gminy są obowiązane, co do zasady, do korzystania z formuły zamówień publicznych i stosowania jej przepisów. Dotyczy to również prowadzenia działań w zakresie rewitalizacji, choć w tym wypadku polski system prawny dopuszcza stosowanie szczególnych regulacji, odbiegających w określonych okolicznościach od wymogów u.P.z.p.

16 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 305, 1236, 1535 z późn. zm.).

17 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 407, 1079).

18 Takie stanowisko zajął m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 sierpnia 2005 r. (sygn. akt II GSK 105/05). W wyroku tym NSA stwierdził, że „Wykonywanie przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie przez utworzoną w tym celu jednostkę organizacyjną siłą rzeczy zawarcia umowy nie wymaga. Podstawą powierzenia wykonywania tych zadań jest bowiem sam akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania. [...] W stosunkach zachodzących pomiędzy gminą i utworzoną przez nią jednostką organizacyjną jest również miejsce na zawarcie umowy o realizację zamówienia publicznego na rzecz gminy. Jednakże pod warunkiem, że mamy do czynienia ze zleceniem zamówienia niemieszczącego się w zakresie zadań, dla których gmina powołała tę jednostkę”.



W tym kontekście określenie istoty i zakresu pojęcia zamówienia publicznego ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia prawidłowego stosowania oraz wykładni przepisów regulujących tę instytucję, jak również odpowiedniej realizacji w tym trybie zadań własnych przez gminy. W literaturze przedmiotu odnaleźć można wiele jego ujęć, w tym wskazujące, że zamówienia publiczne to forma ingerencji państwa w dziedzinie gospodarki przybierająca postać działań protekcyjnych lub mających na celu realizację zadań o charakterze społecznym, ekonomicznym czy też instrument gwarantujący nabywanie określonych dóbr i usług niezbędnych do prawidłowego wykonywania zadań publicznych, na najkorzystniejszych warunkach, czyli zgodnie z zasadą efektywnego wydatkowania środków publicznych (Sołtysińska, 2004: 5).

Niekiedy wskazuje się na konieczność rozróżnienia szerokiego i wąskiego ujęcia zamówień publicznych. W ujęciu szerszym zamówienia publiczne rozumieć można jako ogół działań prawnych, organizacyjnych, ekonomicznych i społecznych – wynikający z obowiązujących przepisów – służących przyznawaniu zamówień publicznych, zawieraniu umów, ich realizacji i rozliczaniu (Grzeszczyk, 1995: 28). Ujęcie wąskie nawiązuje natomiast do legalnych definicji tego pojęcia, których dostarcza ustawa P.z.p., ale również prawo unijne. Podstawowe znaczenie ma w tym kontekście definicja wprowadzona w art. 7 pkt 32 ustawy, zgodnie z którą zamówienia publiczne to odpłatne umowy zawierane między zamawiającym a wykonawcą, które dotyczą dostaw, usług i robót budowlanych.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zamówienia publiczne odgrywają znaczącą rolę w wymianie dóbr i usług oraz realizują cel optymalnego wydatkowania środków publicznych (Zaborowski, 2019: 152). Z jednej strony mają one umożliwić zakup dóbr i usług w sposób optymalny z ekonomicznego punktu widzenia, zapewniając jak najlepsze wykorzystanie środków, którymi dysponują podmioty publiczne, z drugiej natomiast mają zagwarantować wykonawcom, że oferty wybierane będą na podstawie jasnych i równych dla wszystkich kryteriów wyboru (Ujda-Dyńska, 2015: 257). Odgrywają one ważną rolę w rozwoju przedsiębiorstw uczestniczących w wymianie dóbr i usług, a ustalenie reguł ich udzielania ma wpływ na racjonalność i przejrzystość wydatkowania środków publicznych. W konsekwencji nie można rozpatrywać ich jedynie w kategoriach instrumentów prawnych, lecz również ekonomicznych, kształtujących pozycję zamawiającego i wykonawcy zarówno pod względem prawnym, jak i gospodarczym (Nowicki, 2013: 9). Zagadnienie roli odgrywanej przez zamówienia publiczne w sposób szeroki ujmuje również Piotrkowska (2014: 139), wskazując na następujące ich funkcje: ekonomiczną (służą racjonalnemu i efektywnemu wydatkowaniu środków publicznych), społeczną (służą realizacji celów społecznych – tzw. zamówienia społeczne – oraz kształtują społeczeństwo obywatelskie), proekologiczną (służą realizacji celów ekologicznych), innowacyjną (służą realizacji celów proinnowacyjnych).

W konsekwencji uznać należy, że celem systemu i prawa zamówień publicznych jest zapewnienie, aby nabywanie dóbr i usług przez podmioty publiczne odbywało się w sposób optymalny z ekonomicznego punktu widzenia, tj. zapewniający

jak najlepsze wykorzystanie środków publicznych, a w dalszej kolejności również zapobieżenie uprzywilejowywaniu lub dyskryminowaniu niektórych przedsiębiorców przez te podmioty i w konsekwencji ochrona rynku i zasady równości uczestniczących w nim podmiotów (Niczyporuk, 2013: 76), a niekiedy także realizowanie celów społecznych (co wydaje się szczególnie istotne w wypadku zamówień publicznych realizowanych w zakresie procesów rewitalizacji), ekologicznych czy innowacyjnych.

## **4.4. Zakres ustawy Prawo zamówień publicznych ze szczególnym uwzględnieniem procesów rewitalizacji**

Zamówienia publiczne zostały zdefiniowane w ustawie Prawo zamówień publicznych będącej podstawowym aktem prawnym regulującym w Polsce przedmiotową problematykę. Zgodnie z jej zapisami zamówienia publiczne należy rozumieć jako umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Pojęcie to zostało więc wyjaśnione przez wskazanie stron umowy oraz jej przedmiotu – umowa będąca zamówieniem publicznym jest zatem umową kwalifikowaną podmiotowo: po jednej stronie występuje zamawiający, rozumiany jako podmiot obowiązany do stosowania P.z.p., a po drugiej wykonawca; natomiast przedmiotem tej umowy są usługi, dostawy lub roboty budowlane (Pokrzywniak et al., 2006: 10).

### **I. Zakres przedmiotowy ustawy Prawo zamówień publicznych**

Ustawa P.z.p. określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach w niej uregulowanych.

Podstawowym pojęciem ustawy, wokół którego zbudowane zostały jej regulacje, jest zamówienie publiczne, które, jak zostało wskazane powyżej, należy rozumieć jako odpłatną umowę, której przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Pojęcie każdego z możliwych przedmiotów umowy zostało wyjaśnione w stworzonym przez prawodawcę słowniczku ustawowym, zgodnie z którym oznaczają one co następuje:

- dostawy – nabywanie rzeczy oraz innych dóbr, w szczególności na podstawie umowy sprzedaży, dostawy, najmu, dzierżawy oraz leasingu z opcją lub bez opcji zakupu, które może obejmować dodatkowo rozmieszczenie lub instalację;



- roboty budowlane – wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych określonych w przepisach prawa unijnego<sup>19</sup> lub obiektu budowlanego, a także realizację obiektu budowlanego za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego;
- usługi – wszelkie świadczenia, których przedmiotem nie są roboty budowlane lub dostawy.

W wypadku prowadzenia procesu rewitalizacji przedmiot zamówienia publicznego może być różnorodny. Jak wskazuje Gawrońska-Baran (2019: 5), może być to m.in. remont ratusza, rynku, klatek schodowych, ale również budowa budynków socjalnych, do których przeniesiono mieszkańców zrujnowanych obiektów, budowa targowiska miejskiego na terenie poprzemysłowym czy adaptacja pomieszczeń na kawiarnie dla społeczności lokalnej.

Przepisami ustawy objęto zamówienia i konkursy, których wartość osiąga określone kwoty progowe. Przyjęto podział na zamówienia klasyczne i organizowanie konkursów przez zamawiających publicznych, zamówienia sektorowe i organizowanie konkursów przez zamawiających sektorowych, zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa udzielane zarówno przez zamawiających publicznych, jak i sektorowych, a także zamówienia klasyczne i organizowanie konkursów przez zamawiających subsydiowanych, wprowadzając różne progi w odniesieniu do każdego z tych typów zamówień. W wypadku zamówień klasycznych i organizowania konkursów przez zamawiających publicznych wymóg stosowania Prawa zamówień publicznych istnieje wtedy, gdy ich wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 zł. W pozostałych wypadkach ustawa będzie mieć zastosowanie, gdy wartość zamówienia jest równa lub przekracza progi unijne. Przez progi unijne należy natomiast rozumieć kwoty wartości zamówień lub konkursów określone w przepisach unijnych<sup>20</sup>, od których osiągnięcia uzależniony jest obowiązek stosowania wielu innych regulacji odnoszących się do zamówień publicznych<sup>21</sup>.

19 Tj. w załączniku II do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014, s. 65, z późn. zm.), w załączniku I do dyrektywy 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, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014, s. 243, z późn. zm.) oraz objętych działem 45 załącznika I do rozporządzenia (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) (Dz.Urz. WE L 340 z 16.12.2002, s. 1, z późn. zm.).

20 Tj. w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE; dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE oraz dyrektywie 2009/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady 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 zmieniającej dyrektywę 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 216 z 20.08.2009, s. 76, z późn. zm.).

21 Równowartość aktualnych progów unijnych w złotych wskazana jest w obwieszczeniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, obecnie jest to Obwieszczenie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 1 stycznia 2021 r. w sprawie aktualnych progów unijnych, ich

Należy jednak wyjaśnić, że ustawa przewiduje szereg włączeń, wymieniając zamówienia, w stosunku do których jej postanowień się nie stosuje. W P.z.p. zawarto katalog zamówień, w odniesieniu do których zapisy ustawy zostały wyłączone, co do zasady bez względu na wartość zamówienia. Katalog ten ma charakter zamknięty i zostały w nim wskazane m.in. zamówienia, których przedmiotem są:

- nabycie własności lub innych praw do istniejących budynków lub nieruchomości;
- dostawy uprawnień do emisji do powietrza gazów cieplarnianych;
- usługi arbitrażowe lub pojednawcze;
- usługi Narodowego Banku Polskiego i wiele innych.

Jednym z przykładów zamówień, w stosunku do których przepisów u.P.z.p. się nie stosuje, są, zgodnie z art. 11 ust. 5 pkt 5 u.P.z.p., zamówienia, których przedmiotem są usługi lub roboty budowlane realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w gminnym programie rewitalizacji (dalej również jako: GPR) oraz wykonywane na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji (dalej również jako: SSR), o których mowa jest w u.o.r. W tym wypadku jednak przedmiotowe wyłączenie uzależnione jest od spełnienia dodatkowych warunków – wartość musi być niższa od progów unijnych, a zamówienie musi być udzielane:

- a) przez gminę lub gminne jednostki organizacyjne organizacjom pozarządowym lub spółdzielniom socjalnym, a przedmiot zamówienia należy do działalności statutowej wykonawcy lub
- b) w celu aktywizacji osób mających miejsce zamieszkania na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji.

Wyłączenie dotyczące działań prowadzonych na podstawie gminnego programu rewitalizacji w SSR zostało wprowadzone, choć w nieco innym brzmieniu, już do ustawy Prawo zamówień publicznych z 2004 roku wraz z wejściem w życie ustawy o rewitalizacji. Zapisy przewidujące możliwość odstąpienia od stosowania u.P.z.p. zostały, z niewielkimi jedynie zmianami, powielone w nowej ustawie P.z.p. Uzupełniają je i doprecyzowują regulacje zawarte w art. 36 u.o.r. (zob. podrozdział 4.6. *Szczególne regulacje dotyczące zamówień publicznych w procesie rewitalizacji*).

W tym kontekście przydatne wydaje się wyjaśnienie kluczowych warunków, od których spełnienia uzależniona jest możliwość odstąpienia od stosowania przepisów ustawy P.z.p. Zgodnie z jej art. 11 ust. 5 pkt 5 będzie ono możliwe, gdy przedmiotem zamówienia są usługi lub roboty budowlane wykonywane na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w gminnym programie rewitalizacji. Jeśli chodzi o pojęcie gminnego programu rewitalizacji, to zgodnie z u.o.r. stanowi on podstawę prowadzenia działań rewitalizacyjnych. Jest to kluczowy dokument służący zaplanowaniu i realizacji procesu rewitalizacji, sporządzany dla obszaru rewitalizacji i przyjmowany

---

równowartości w złotych, równowartości w złotych kwot wyrażonych w euro oraz średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych lub konkursów (M.P. z 2021 r., poz. 11).

uchwałą rady gminy. Jeśli chodzi o sam obszar rewitalizacji, to jest on wyznaczany również w drodze uchwały rady gminy, gdy gmina zamierza realizować zadania własne, jakimi są przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji. W sytuacji, gdy gmina zamierza prowadzić wskazane działania na podstawie ustawy o rewitalizacji, jego wyznaczenie jest obligatoryjne (przy zastrzeżeniu jednak, że do końca 2023 roku prowadzenie rewitalizacji na podstawie u.o.r. jest fakultatywne, a zawarte w niej przepisy przejściowe zezwalają na realizację przedsięwzięć wynikających z programu zawierającego działania służące wyprowadzeniu obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego, przyjmowanego uchwałą rady gminy, bez uchwalania gminnego programu rewitalizacji). Gminny program rewitalizacji zawiera szereg ustaleń wskazanych w u.o.r., w tym opis wizji stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji, cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań służących eliminacji lub ograniczeniu negatywnych zjawisk, opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w szczególności o charakterze społecznym oraz gospodarczym, środowiskowym, przestrzennie-funkcjonalnym lub technicznym, jak również wskazanie, czy na obszarze rewitalizacji ma zostać ustanowiona Specjalna Strefa Rewitalizacji. Jak wskazuje Bąkowski (2017: 75–114), program ten ze względu na swoją treść, tryb uchwalania oraz charakter prawny wykazuje znaczne podobieństwa do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, sporządzanego na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co potwierdzać może również przewidziana w art. 20 u.o.r. możliwość zachodzenia na siebie przedmiotowych zakresów tych dwóch dokumentów. Przepisy nie rozstrzygają wprost, czy program ma charakter obligatoryjny, czy fakultatywny. Doktryna przychyliła się jednak ku tezie o jego obligatoryjnym charakterze w wypadku uprzedniego podjęcia uchwały wyznaczającej obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji, jako że brak programu podważałby sens wyznaczenia obszaru rewitalizacji (Bąkowski, 2017: 75–114). Co więcej, jego uchwalenie, jak wynika z art. 25 ust. 3 u.o.r., jest warunkiem koniecznym do ustanowienia Specjalnej Strefy Rewitalizacji, której istnienie również stanowi przesłankę, jakiej spełnienie jest niezbędne dla możliwości odstąpienia od stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Sama strefa jest natomiast trzecim, obok obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, obszarem specjalnym, którego ustanowienie przewiduje ustawa o rewitalizacji. Zakwalifikować ją można jako instytucję prawną dającą podstawy do podejmowania określonych działań w związku z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Jest ona ustanawiana przez radę gminy na wniosek wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta na obszarze rewitalizacji w celu zapewnienia sprawnej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w szczególności o charakterze społecznym oraz gospodarczym, środowiskowym, przestrzennie-funkcjonalnym lub technicznym, na okres nie dłuższy niż 10 lat, bez możliwości przedłużenia. Jej ustanowienie umożliwia gminom czasowe wprowadzenie specjalnych rozwiązań prawnych mających zapewnić sprawną realizację gminnego programu rewitalizacji, w tym właśnie – przy założeniu spełnienia dodatkowych,

wyżej wymienionych przesłanek – wyłączenia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Należy jednak wyjaśnić, że ze względu na brzmienie art. 36 ustawy o rewitalizacji wyłączenie, o którym mowa powyżej, nie ma charakteru absolutnego. Wspomniany przepis, odnosząc się do zamówień udzielanych w sytuacji spełnienia wskazanych w art. 11 ust. 5 pkt 5 przesłanek, wprowadza bowiem konieczność dochowania pewnych rygorów właściwych dla procedury udzielania zamówień publicznych przewidzianych w u.P.z.p. Regulacje zawarte w przedmiotowym przepisie ustawy o rewitalizacji zostaną omówione w podrozdziale 4.7.

## II. Zakres podmiotowy ustawy Prawo zamówień publicznych

Zakres podmiotowy ustawy Prawo zamówień publicznych został określony w jej przepisach w odniesieniu do dwóch stron postępowania: zamawiającego oraz wykonawcy.

### A. Zamawiający

Zamawiającym w rozumieniu ustawy Prawo zamówień publicznych jest osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej obowiązana do stosowania u.P.z.p. Katalog podmiotów występujących po stronie zamawiającego ma charakter zamknięty i został zawarty w artykule 4. Ustawa w przepisie tym enumeratywnie wymienia jednostki zobowiązane do jej stosowania, które zostaną przedstawione poniżej.

- 1) Jednostki sektora finansów publicznych – jest to podstawowa grupa podmiotów zamawiających, których dokładny zakres regulowany jest w art. 9 ustawy o finansach publicznych. Ten ostatni zawiera szczegółowy katalog podmiotów będących jednostkami sektora finansów publicznych, wymieniając m.in. organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; jednostki budżetowe; samorządowe zakłady budżetowe; państwowe fundusze celowe; uczelnie publiczne; państwowe i samorządowe instytucje kultury; jak również – co szczególnie istotne z punktu widzenia prowadzenia procesów rewitalizacji – jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, a także związki metropolitalne. Katalog ten nie ma jednak charakteru zamkniętego (co powoduje, że wyliczenie zawarte w art. 3 ust. 1 u.P.z.p. *de facto* również „otwiera się” w tym zakresie), o czym przesądza zapis art. 9 pkt 14 u.f.p. włączający do grupy jednostek sektora finansów publicznych również inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytucji badawczych, banków i spółek prawa handlowego.
- 2) Inne państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – zapis ten odnosi się do tych państwowych jednostek organizacyjnych,

które nie należą do grupy wskazanej powyżej, tj. jednostek sektora finansów publicznych wymienionych w art. 9 u.f.p. Jednostkami tymi są wyodrębnione państwowe jednostki organizacyjne korzystające z mienia Skarbu Państwa i uzależnione od państwa działającego przez swoje organy, np. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

- 3) Inne osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty wymienione w punkcie 1 lub 2 bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot finansują je w ponad 50%<sup>22</sup>; posiadają ponad połowę udziałów albo akcji; sprawują nadzór nad organem zarządzającym lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego. Należy wyjaśnić, że zgodnie z poglądem wyrażanym w orzecznictwie i w literaturze przedmiotu do zadań mających na celu zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa, o których mowa w omawianym punkcie, należy m.in. zaopatrywanie ludności w wodę, energię elektryczną, gazową i ciepłą, utrzymanie dróg i komunikacji, rozwój nauki, zapewnienie oświaty, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej, realizacja różnego rodzaju potrzeb kulturalnych (Trybunał Konstytucyjny, 1997; Skubiszak-Kalinowska & Wiktorowska, 2019). Należy podkreślić, że realizacja przedmiotowych zadań może odbywać się w różnych formach organizacyjnych, w tym w formie prawnej przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, ale również w innych przewidzianych przez prawo formach, np. fundacji bądź stowarzyszeń.
- 4) Związki podmiotów wymienionych w punktach powyżej.
- 5) Zamawiający sektorowi – są to zamawiający publiczni w zakresie, w jakim wykonują jeden z rodzajów działalności sektorowej wymienionych w art. 5 ust. 4 ustawy<sup>23</sup>; inni zamawiający wykonujący taką działalność, na których zamawiający publiczni wywierają dominujący wpływ, bądź też inne podmioty wykonujące taką działalność na podstawie praw szczególnych lub

---

22 Jak wyjaśnia Skubiszak-Kalinowska: „Zgodnie ze stanowiskiem UZP 26 przez pojęcie finansowania określonego podmiotu w ponad 50% przez jednostki sektora finansów publicznych oraz przez inne państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w rozumieniu przepisów ustawy należy rozumieć przypadki przekazywania środków finansowych danej instytucji na jej ogólne funkcjonowanie, co powoduje powstanie stosunku bliskiej zależności lub podporządkowania beneficjenta podmiotom publicznym. Finansowanie to nie może być utożsamiane z przekazywaniem środków w zamian za konkretne świadczenie, do jakiego zobowiązuje się beneficjent na podstawie np. umowy o wykonywanie zadań publicznych” (Skubiszak-Kalinowska & Wiktorowska, 2019).

23 Są to zamówienia udzielane w celu wykonywania jednego z wymienionych tamże rodzajów działalności, tj. m.in. wydobywania ropy naftowej lub gazu oraz poszukiwania lub wydobywania węgla brunatnego, węgla kamiennego lub innych paliw stałych, udostępniania lub obsługi określonych sieci, w tym np. sieci związanych z produkcją, przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej, gazu lub ciepła czy wody pitnej, jak również sieci świadczących publiczne usługi w zakresie transportu kolejowego, tramwajowego i autobusowego.

wyłącznych. Jak wskazuje Pokrzywniak (Pokrzywniak et al., 2006: 14), w tym zakresie ustawa eksponuje dwa elementy istotne dla powstania obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych: podmiotowy (określony wpływ sektora publicznego lub przyznanie praw wyłącznych bądź szczególnych do wykonywania działalności) oraz przedmiotowy (prowadzenie działalności sektorowej). Jeśli chodzi natomiast o prawa szczególne lub wyłączne, to zostały one uregulowane w art. 5 ust. 2 ustawy P.z.p i są to prawa przyznane w drodze ustawy lub decyzji administracyjnej, polegające na zastrzeżeniu wykonywania określonej działalności dla jednego lub większej liczby podmiotów, wywierające istotny wpływ na możliwość wykonywania tej działalności przez inne podmioty, z wyłączeniem praw przyznanych w drodze ogłoszonego publicznie postępowania na podstawie obiektywnych i niedyskryminujących kryteriów, w tym postępowania obejmującego ogłoszenie o zamówieniu lub wszczęcie postępowania o udzielenie koncesji na roboty budowlane lub usługi.

- 6) Zamawiający subsydiowani, tj. inne podmioty niż wymienionej powyżej, jeżeli zachodzą następujące okoliczności:
  - a) ponad 50% wartości udzielanego przez nie zamówienia jest finansowane ze środków publicznych lub przez podmioty, o których mowa w pkt 1)–4) powyżej;
  - b) wartość zamówienia jest równa lub przekracza progi unijne;
  - c) przedmiotem zamówienia są roboty budowlane w zakresie inżynierii lądowej lub wodnej określone w załączniku II do dyrektywy 2014/24/UE<sup>24</sup>, budowy szpitali, obiektów sportowych, rekreacyjnych lub wypoczynkowych, budynków szkolnych, budynków szkół wyższych lub budynków wykorzystywanych przez administrację publiczną lub usługi związane z takimi robotami budowlanymi;
    - aby podmioty te objęte były zakresem podmiotowym stosowania u.P.z.p. wymienione wyżej przesłanki muszą zostać spełnione łącznie, co oznacza, że spełnienie tylko jednej lub dwóch z nich nie będzie powodowało poddania podmiotu obowiązkowi stosowania procedur przewidzianych w omawianej ustawie.

## B. Wykonawca

Wykonawcą w rozumieniu ustawy Prawo zamówień publicznych jest osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która oferuje na rynku wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług lub ubiega się o udzielenie zamówienia, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego. Jeśli chodzi o jednostki, które mogą brać udział w postępowaniu w roli

<sup>24</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (OJ L 94, 28.03.2014, s. 65–242).



wykonawcy, to ustawa nie wprowadza ograniczeń w zakresie formy organizacyjno-prawnej – składającym ofertę może być co do zasady każdy podmiot spełniający warunki udziału w postępowaniu. Przez „warunki udziału w postępowaniu” należy natomiast rozumieć warunki określone przez ustawodawcę odnoszące się do właściwości podmiotowej wykonawcy, których spełnienie jest wymagane od każdego wykonawcy przystępującego do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pod rygorem wykluczenia.

Zgodnie z ustawą o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy:

- 1) nie podlegają wykluczeniu;
- 2) spełniają warunki udziału w postępowaniu, o ile zostały one określone przez zamawiającego.

Jeśli chodzi o pierwszą ze wskazanych wyżej przesłanek, to należy zaznaczyć, że podstawy do takowego wykluczenia zostały określone w art. 108 u.P.z.p. Wymienia on szereg okoliczności, których zaistnienie (choćby jednej z nich) powoduje konieczność wykluczenia wykonawcy z postępowania o zamówienie publiczne. Okoliczności te dotyczą przede wszystkim:

- zawarcia przez wykonawcę porozumienia z innymi wykonawcami mającego na celu zakłócenie konkurencji;
- zaległości w płatnościach należności publicznoprawnych (wyklucza się wykonawcę, wobec którego wydano prawomocny wyrok sądu lub ostateczną decyzję administracyjną o zaleganiu z uiszczeniem podatków, opłat lub składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, chyba że przed upływem terminu do składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu dokonał on płatności należności lub zawarł wiążące porozumienie w sprawie ich spłaty);
- karalności za określone przestępstwa – ustawa wymienia przestępstwa, skazanie za popełnienie których prawomocnym wyrokiem sądu powoduje wykluczenie, w tym m.in. przestępstwo korupcji, skarbowe czy o charakterze terrorystycznym.

Wszystkie wymienione wyżej przyczyny dotycząca wykluczenia obligatoryjnego, tj. sytuacji, w której zaistnienie choćby jednej z nich implikuje konieczność wykluczenia wykonawcy z postępowania. Nowa ustawa Prawo zamówień publicznych przewiduje jednak również okoliczności, których zaistnienie będzie generować po stronie zamawiającego jedynie możliwość, a nie obowiązek, wykluczenia. Zostały one wskazane w art. 109 ustawy i należą do nich m.in.:

- przedstawienie przez wykonawcę, w wyniku jego lekkomyślności lub niedbalstwa, informacji wprowadzających w błąd, które mogło mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia;
- niewykonanie, nienależyte wykonanie albo długotrwale nienależyte wykonywanie, z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, istotnego zobowiązania wynikającego z wcześniejszej umowy w sprawie zamówienia publicznego, co doprowadziło do wypowiedzenia lub odstąpienia od umowy, odszkodowania, wykonania zastępczego;

- karalność za określone przestępstwa – ustawa wymienia przestępstwa, skazanie za popełnienie których prawomocnym wyrokiem sądu powoduje możliwość wykluczenia wykonawcy z postępowania, w tym m.in. przestępstwa przeciwko środowisku czy przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową<sup>25</sup>.

Jeśli chodzi natomiast o warunki udziału w postępowaniu, to ich określenie przez zamawiającego zawsze ma charakter fakultatywny. W wypadku ich ustanowienia zamawiający powinien również określić środki dowodowe, jakimi muszą dysponować wykonawcy, aby wykazać spełnienie tychże warunków. Ustawodawca zastrzegł, że oba elementy powinny zostać opisane w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, co może m.in. zostać wyrażone za pomocą minimalnego poziomu zdolności. Warunki te mogą dotyczyć:

- a) uprawnień do prowadzenia określonej działalności zawodowej lub gospodarczej, o ile wynika to z odrębnych przepisów – w tym zakresie zamawiający może wymagać m.in., aby wykonawcy posiadali określonego rodzaju uprawnienia (potwierdzone uzyskaniem odpowiedniej licencji, koncesji czy zezwolenia), np. budowlane czy urbanistyczne (co w praktyce jest szczególnie istotne w wypadku zamówień publicznych w procesie rewitalizacji);
- b) sytuacji ekonomicznej lub finansowej – w tym zakresie zamawiający może wymagać w szczególności, aby wykonawca posiadał określone minimalne roczne przychody, w tym w obszarze objętym zamówieniem, odpowiednie ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej czy też aby przedstawił informacje na temat rocznych sprawozdań finansowych wykazujących stosunek aktywów do zobowiązań;
- c) zdolności technicznych lub zawodowych – w tym zakresie zamawiający może wymagać posiadania przez wykonawców niezbędnych zasobów ludzkich i technicznych umożliwiających realizację zamówienia na odpowiednim poziomie jakości; w tym celu może on m.in. ustanowić minimalne warunki dotyczące wykształcenia (co może polegać na określeniu stopnia wykształcenia, ale też kierunków bądź specjalizacji tego wykształcenia, np. w wypadku prowadzenia działań w zakresie rewitalizacji nierzadko wymagane jest dysponowanie zespołem osób posiadających dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej), kwalifikacji zawodowych, doświadczenia (wykazanego np. odpowiednimi referencjami dotyczącymi zamówień wykonanych wcześniej) czy potencjału technicznego wykonawcy (np. posiadanych narzędzi, wyposażenia zakładu lub urządzeń technicznych);
- d) zdolności do występowania w obrocie gospodarczym – w tym zakresie zamawiający może wymagać, aby wykonawcy byli wpisani do jednego z rejestrów zawodowych lub handlowych.

<sup>25</sup> Ustawa przewiduje również inne przypadki obligatoryjnego lub fakultatywnego wykluczenia w dość obszernym katalogu zawartym w art. 108 i 109 ustawy.

Co więcej, zamawiający może również zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o jego udzielenie mogą ubiegać się jedynie zakłady pracy chronionej oraz inni wykonawcy, których działalność obejmuje społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych, w tym np. osób niepełnosprawnych, bezdomnych czy też osób bez zatrudnienia do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, posiadających status osoby poszukującej pracy.

Co szczególnie istotne z punktu widzenia wykonawcy, w celu potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu może on polegać na zdolnościach technicznych lub zawodowych lub sytuacji ekonomicznej innych podmiotów, niezależnie od charakteru prawnego łączących go z nimi stosunków prawnych. W takiej sytuacji musi on jednak udowodnić zamawiającemu, że realizując zamówienie, będzie dysponował niezbędnymi zasobami tych podmiotów, w szczególności przedstawiając zobowiązanie tych podmiotów do oddania mu do dyspozycji niezbędnych zasobów na potrzeby realizacji zamówienia.

Podkreślenia wymaga, że zamawiający nie jest zobowiązany do określenia jakichkolwiek warunków udziału w postępowaniu dotyczących wykonawcy – jeśli uzna on, że nie zachodzi potrzeba badania zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia w zakresie któregośkolwiek z wyżej wymienionych aspektów, może poprzestać na weryfikacji przesłanek wykluczenia. W praktyce warunki udziału zwykle są określane w odniesieniu tylko do niektórych z wyżej wymienionych elementów potencjału wykonawcy.

Należy wyjaśnić, że warunki udziału w postępowaniu to „warunki pozytywne” rozumiane jako kwalifikacja podmiotowa wykonawcy w zakresie określonych uprawnień, potencjału itp., dających gwarancję należytego wykonania zamówienia publicznego, a także brak „warunków negatywnych”, tj. brak okoliczności stanowiących podstawę do wykluczenia wykonawcy z art. 108 ustawy P.z.p.<sup>26</sup> Warunki podmiotowe należy odróżnić od warunków przedmiotowych. Pierwsze odnoszą się do podmiotu, a ich niespełnienie skutkuje wykluczeniem wykonawcy z postępowania, drugie natomiast dotyczą przedmiotu zamówienia i warunków, na jakich będzie ono realizowane, a ich niespełnienie skutkuje odrzuceniem oferty.

## **4.5. Zasady udzielania zamówień publicznych**

Problematyce zasad udzielania zamówień publicznych poświęcony został cały rozdział 2 u.P.z.p. Poznanie i prawidłowe zrozumienie tychże zasad jest niezwykle istotne zarówno dla podmiotów występujących po stronie zamawiającego, jak i dla potencjalnych wykonawców. Wynika to z tego, że to właśnie przez pryzmat tychże zasad należy odczytywać wolę ustawodawcy i interpretować poszczególne

<sup>26</sup> Wyrok KIO z dnia 23 listopada 2015 r., KIO 2400/15, KIO 2411/15.

przepisy ustawy, ustalając ich rzeczywiste znaczenie (Andała-Sępkowska & Bereszko, 2020: 41). Znajomość zasad i ich roli w realizacji zamówień publicznych, jak również właściwa ich interpretacja i dostosowanie się do wynikających z nich wymagań przesądzać może o ważności prowadzonego postępowania, jak i o rzeczywistym znaczeniu stosowanych procedur dla wykonywania zadań publicznych, także tych związanych z prowadzeniem rewitalizacji (szerzej na temat zasad zamówień publicznych zob. np.: Garbarczuk & Stompel, 2017; Horubski, 2017; Nowicki & Kołecki, 2019).

### a) Zasada efektywności

Efektywność zamówień publicznych została podniesiona do rangi zasady po raz pierwszy w nowej ustawie Prawo zamówień publicznych z 2019 roku (we wcześniejszych regulacjach zasada taka nie występowała). Zgodnie z wprowadzającym ją art. 17 ust. 1 ustawy zamawiający udziela zamówienia w sposób zapewniający najlepszą jakość dostaw, usług oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację. Należy tu zauważyć, że użyte w przywołanym przepisie kryterium jakości jest trudne do dokładnego zdefiniowania. Jak wskazuje Stachowiak (2021: komentarz do art. 17):

Przy ocenie jakości może być wzięte pod uwagę wszystko to, co ma związek z pewnymi cechami dostaw, usług czy robót budowlanych, mającymi wpływ na postrzeganie użyteczności danego dobra przez zamawiającego lub końcowego odbiorcę (gdy zamawiający udziela zamówienia dla zaspokojenia potrzeb innych niż własne).

Co więcej, zgodnie z art. 17 ust. 2 zapewnienie efektywności zamówienia powinno również opierać się na osiągnięciu także innych celów niż związane bezpośrednio z pozyskiwanym dobrem. To drugie kryterium efektywności nakazuje osiągnąć najlepsze efekty zamówienia, które dookreślono przez podanie niewyczerpującej listy efektów wykraczających poza pojęcie jakości samych zamawianych dostaw, usług lub robót budowlanych, tj. efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych. Ustawodawca zastrzegł jednak, że zamawiający powinien dążyć do osiągnięcia tego rodzaju efektów, o ile którykolwiek z nich jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów (*best value for money*) (Czerwiński, 2020: 30). Oznacza to, że efekty powinny być najlepsze w stosunku do poniesionych nakładów, co obejmuje nie tylko zapłaconą cenę, lecz dotyczy także kosztów związanych z przygotowaniem przedsięwzięcia, eksploatacją czy utrzymaniem uzyskanych w wyniku realizacji zamówienia dóbr (Stachowiak, 2021: komentarz do art. 17).

## b) Zasada uczciwej konkurencji i równego traktowania

Pierwszą grupę zasad zamówień publicznych stanowią zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania, powiązane z wymogiem zachowania proporcjonalności i przejrzystości procedur. Konieczność ich stosowania w postępowaniu o udzielenie zamówienia wynika z art. 16, zgodnie z którym zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców, proporcjonalność i przejrzystość.

Zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców uznaje się za fundamenty prawa zamówień publicznych. Są one skierowane przede wszystkim do zamawiającego, który obowiązany jest stwarzać wszystkim zainteresowanym podmiotom możliwość równego dostępu do uzyskania zamówienia publicznego. Równe traktowanie należy rozumieć jako traktowanie niedyskryminujące, które w wypadku zamówień publicznych przejawia się w głównej mierze w zapewnieniu dostępu do ubiegania się o zamówienie w sposób otwarty, dla szerokiego grona wykonawców – nie tylko z Polski, ale też z krajów całej Unii Europejskiej (Andała-Sępkowska & Bereszko, 2020: 42). Oznacza ono wymóg jednakowego traktowania wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia, bez względu na ich status prawny czy siedzibę wykonawcy, i polega m.in. na tym, że zamawiający, przygotowując postępowanie, obowiązany jest ustalić jednakowe reguły, terminy i wymagania dla wszystkich wykonawców. Nie może on również udzielać wyjaśnień tylko niektórym z wykonawców czy też przekazywać im informacji dotyczących postępowania o różnej treści czy w odmienny sposób. Z kolei zasada uczciwej konkurencji zobowiązuje zamawiającego do traktowania wszystkich wykonawców znajdujących się w tożsamej sytuacji prawnej lub faktycznej w identyczny sposób (Skubiszak-Kalinowska & Wiktorowska, 2019: 134). Zgodnie z przedmiotową zasadą nie może on w żaden sposób faworyzować ani uprzywilejowywać określonych podmiotów ani oferowanych przez nich dóbr. Konieczność zapewnienia uczciwej konkurencji zobowiązuje również zamawiającego do prawidłowego określenia warunków udziału w postępowaniu (opis sposobu dokonania oceny spełniania warunków powinien być związany z przedmiotem zamówienia oraz proporcjonalny do przedmiotu zamówienia), prawidłowego opisu przedmiotu zamówienia (opis ten nie może utrudniać uczciwej konkurencji) czy też odrzucenia oferty, której złożenie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji (Skubiszak-Kalinowska & Wiktorowska, 2019: 134).

Wskazany w omawianej regulacji wymóg proporcjonalności i przejrzystości zobowiązuje natomiast zamawiającego do stosowania w prowadzonym postępowaniu jedynie środków adekwatnych do zamierzonego celu i czynienia tego w sposób transparentny.

### c) Zasada bezstronności i obiektywizmu

Zgodnie z art. 17 ust. 3 u.P.z.p. czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające jego bezstronność i obiektywizm. Tak wprowadzona zasada bezstronności i obiektywizmu ma na celu umożliwienie realizacji omówionych wcześniej zasad równości i uczciwej konkurencji. Jest ona doprecyzowana przez dalsze postanowienia ustawy, które jednocześnie wprowadzają gwarancje jej poszanowania po stronie zamawiającego. Postanowienia te przewidują powołanie komisji przetargowej oraz konieczność wyłączenia spośród osób reprezentujących zamawiającego tych, które powiązane są z wykonawcą. Komisja przetargowa jest zespołem pomocniczym kierownika zamawiającego powoływanym do oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu oraz do badania i oceny ofert. Jest ona powoływana przez kierownika fakultatywnie w wypadku zamówień o wartości poniżej progów unijnych, w pozostałych wypadkach – obligatoryjnie. Jak wskazuje Stachowiak (2017: 166), konsekwencją powierzenia komisji przetargowej czynności związanych z oceną spełniania warunków udziału w postępowaniu, jak też z badaniem i oceną ofert, jest przedkładanie przez nią kierownikowi zamawiającego propozycji dokonania czynności takich jak wykluczenie wykonawcy, odrzucenie oferty, wybór oferty najkorzystniejszej czy unieważnienie postępowania. Należy wyjaśnić, że choć powołanie komisji ma pomóc w zachowaniu bezstronności i obiektywizmu, to jednak podstawowym instrumentem przewidzianym do zapewnienia realizacji przedmiotowej zasady jest mechanizm wyłączeń z postępowania. Zgodnie z ustawą P.z.p. osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu, jeżeli po ich stronie występuje konflikt interesów, tj. m.in. gdy:

- ubiegają się o udzielenie tego zamówienia;
- pozostają w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia lub są związane z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli z wykonawcą lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;
- przed upływem 3 lat od dnia wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z wykonawcą lub były członkami wyżej wymienionych organów;
- pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że istnieje uzasadniona wątpliwość co do ich bezstronności lub niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia ze względu na posiadanie bezpośredniego lub pośredniego interesu finansowego, ekonomicznego lub osobistego w określonym rozstrzygnięciu tego postępowania.

Wykluczeniu podlegają również osoby, które zostały prawomocnie skazane za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, przestępstwo przekupstwa, przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu lub inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych.



Co więcej, osoby wykonujące czynności w postępowaniu składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, w formie pisemnej oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa powyżej.

#### **d) Zasada jawności**

Zgodnie z ustawą P.z.p. postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne. Zasada ta wyraża się w jawności dokumentacji procedury zamówieniowej, jak i w dostępie do informacji o zamówieniach. Jednym z jej przejawów jest obowiązek zamawiającego publikacji ogłoszeń o zamówieniach planowanych i udzielonych, jak również – po otwarciu ofert – informacji dotyczących m.in. kwoty, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia; firm oraz adresów wykonawców, którzy złożyli oferty w terminie; cen, terminów wykonania zamówienia, okresów gwarancji i warunków płatności zawartych w ofertach. Ogłoszenia zamieszczane są przez zamawiającego w „Biuletynie Zamówień Publicznych” udostępnianym na stronach portalu internetowego Urzędu Zamówień Publicznych, a w wypadku gdy wartość zamówienia jest równa lub przekracza progi unijne – zamawiający przekazuje ogłoszenie o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej i publikacja następuje w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Gwarancją zachowania jawności jest również prawo do wglądu do dokumentacji przetargowej, w tym przede wszystkim do specyfikacji warunków zamówienia oraz protokołu z postępowania wraz z załącznikami, który zawiera m.in. opis przedmiotu zamówienia; informację o trybie udzielenia zamówienia; nazwę wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, oraz powody wyboru jego oferty; przedmiot i wartość umowy w sprawie zamówienia publicznego, jak również powody odrzucenia ofert. Wgląd do wskazanych dokumentów przysługuje każdemu – zarówno podmiotom biorącym udział w postępowaniu, jak i innym zainteresowanym niezależnie od posiadania interesu faktycznego czy prawnego. Wyjątek od zasady jawności został określony w art. 18 ust. 3 ustawy, który przewiduje obowiązek zamawiającego nieudostępniania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jeżeli wykonawca odpowiednio wcześniej zastrzegł, że informacje te nie mogą być ujawniane.

#### **e) Zasada legalizmu działań zamawiającego**

Zasada legalizmu została wyrażona w art. 17 ust. 2 u.P.z.p., zgodnie z którym zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. Zasada ta implikuje, że niedopuszczalne jest zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego z podmiotem innym niż wykonawca, który uczestniczył w prowadzonym w prawidłowym trybie postępowaniu, został poddany procedurze

weryfikacji podmiotowej w zakresie spełniania warunków udziału w tym postępowaniu i złożył niepodlegającą odrzuceniu, najkorzystniejszą ofertę.

Na ustalenie takiego znaczenia przedmiotowego zapisu pozwala jego wykładnia literalna, w doktrynie wskazuje się jednak, że przeprowadzenie jego wykładni systemowej pozwala także na uznanie, że art. 17 ust. 3 wyraża również zakaz dokonywania, poza przypadkami ściśle określonymi w ustawie, zmian podmiotowych po stronie wykonawcy, tj. dokonywania przed podpisaniem lub po podpisaniu umowy cesji praw lub przejęcia długu na rzecz podmiotów lub przez podmioty nieuczestniczące w postępowaniu o zamówienie publiczne<sup>27</sup> (Jaworska, 2018).

### **f) Zasada formy pisemnej i języka polskiego oraz stosowania środków komunikacji elektronicznej**

Zgodnie z art. 20 u.P.z.p. postępowanie o udzielenie zamówienia, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie, prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej w języku polskim. Z formą pisemną została zrównana forma dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zgodnie z treścią art. 78<sup>1</sup> § 1 i 2 Kodeksu cywilnego<sup>28</sup> oświadczenie woli złożone w postaci elektronicznej opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym jest równoważne z oświadczeniem woli złożonym w formie pisemnej. Oznacza to, że oświadczenie opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym wywołuje skutki oświadczenia złożonego w formie pisemnej.

Ustawa dopuszcza wyjątki od zasady języka polskiego, przewidując możliwość, w szczególnie uzasadnionych wypadkach, wyrażenia przez zamawiającego zgody na złożenie wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia, oświadczeń, oferty oraz innych dokumentów również w jednym z języków powszechnie używanych w handlu międzynarodowym lub języku kraju, w którym zamówienie jest udzielane.

Omawiana zasada została, już w czasie obowiązywania ustawy Prawo zamówień publicznych z 2004 roku, uzupełniona zapisami rozdziału 2a ustawy dotyczącymi komunikacji zamawiającego z wykonawcami (obecnie jest to rozdział 7 ustawy). Zgodnie z jego postanowieniami środki komunikacji elektronicznej stały się obligatoryjne w niemal wszystkich czynnościach wykonywanych w postępowaniu przez zamawiającego i wykonawców, co dotyczy w szczególności składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, oraz innych dokumentów i oświadczeń. Przez środki komunikacji elektronicznej, zgodnie z definicją zawartą w art. 7 pkt 23 p.z.p., należy natomiast rozumieć środki komunikacji elektronicznej w rozumieniu ustawy z 18 lipca 2002 roku o świadczeniu usług drogą

27 Wyrok SN z dnia 13 stycznia 2004 r., V CK 97/03.

28 Ustawa z dnia z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145, 1495; z 2020 r., poz. 875).

elektroniczną. Do złożenia oferty, wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, konkursie lub systemie kwalifikowania wykonawców oraz oświadczeń o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu, kryteriów selekcji i niepodleganiu wykluczeniu z postępowania wymagane jest zachowanie formy szczególnej, tj. dla zamówień o wartości równej i przekraczającej progi unijne – formy elektronicznej, a dla zamówień o wartości mniejszej – formy elektronicznej lub postaci elektronicznej z podpisem zaufanym lub osobistym. Od reguły przekazywania informacji za pomocą elektronicznych środków komunikacji istnieją wyjątki wskazane w ustawie, w szczególności w art. 65 ust. 1 p.z.p., zgodnie z którym w określonych sytuacjach zamawiający może odstąpić od wymagania użycia środków komunikacji elektronicznej. Dotyczy to okoliczności, w których informacje nie mogą być przekazane elektronicznie bądź też zastosowanie takiej formy wymagałoby narzędzi, aplikacji, urządzeń lub formatów plików, które nie są ogólnie dostępne. Innym wyjątkiem jest przewidziana w ustawie możliwość porozumiewania się ustnie w toku negocjacji lub dialogu (a więc czynności podejmowanych w trybach negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, partnerstwa innowacyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki oraz trybu podstawowego z negocjacjami) oraz w odniesieniu do informacji, które nie są istotne, w szczególności nie dotyczą ogłoszenia o zamówieniu lub dokumentów zamówienia, wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu czy też ofert (Dzierżanowski et al. (red.), 2021), przy czym treść takiej komunikacji musi zostać udokumentowana. Jak wskazuje Dzierżanowski:

na podstawie tego niewyczerpującego wyczerpania należy przyjąć, że komunikacja ustna jest dopuszczalna w przypadku takich informacji, których ustne przekazanie nie zagraża integralności postępowania, w tym przejrzystości i równego traktowania wykonawców. Może to dotyczyć drobnych spraw o charakterze technicznym, takich jak informacja o tym, w którym miejscu dokumentów zamówienia znajduje się dane postanowienie, itp. (Dzierżanowski et al. (red.), 2021).

Co szczególnie istotne z punktu widzenia zamawiających i wykonawców w procesach rewitalizacji, zgodnie z art. 69 u.P.z.p. w wypadku zamówień na roboty budowlane lub konkursów zamawiający może wymagać sporządzenia i przedstawienia ofert lub prac konkursowych z użyciem narzędzi elektronicznego modelowania danych budowlanych lub innych podobnych narzędzi, które nie są ogólnie dostępne. W takim wypadku zamawiający jest jednak obowiązany zapewnić wykonawcom możliwość skorzystania z alternatywnego środka dostępu do tych narzędzi.

Należy wyjaśnić, że z powyższych zasad wynikają przede wszystkim obowiązki dla zamawiającego, ale także dla wykonawców, np. obowiązek sporządzania oferty zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, zachowania formy pisemnej czy też stosowania wymaganych form komunikacji z zamawiającym. Nierespektowanie tych zasad przez wykonawcę może generować dla niego negatywne skutki, włącznie z odrzuceniem jego oferty z postępowania.

## 4.6. Szczególne regulacje dotyczące zamówień publicznych w procesie rewitalizacji

Jak zostało zasygnalizowane powyżej, zgodnie z art. 11 ust. 5 pkt 5 ustawy P.z.p. nie stosuje się do zamówień, których przedmiotem są usługi lub roboty budowlane realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w gminnym programie rewitalizacji oraz wykonywane na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, iż wskazanie przez ustawodawcę, że możliwość skorzystania z owego uproszczonego trybu istnieje jedynie w odniesieniu do zamówień obejmujących przedsięwzięcia wykonywane na terenie Specjalnej Strefy Rewitalizacji, jest równoznaczne z wymogiem jej wyznaczenia. Można więc uznać, że omawiane rozwiązanie stanowi kolejną zachętę dla gmin, aby ustanawiały obszar specjalny, jakim jest SSR, na którym obowiązują regulacje ułatwiające prowadzenie rewitalizacji, mające usprawnić realizację GPR i osiągnięcie jego zakładanych celów.

Co więcej, możliwość wyłączenia stosowania przepisów u.P.z.p. dotyczy tylko zamówień, których wartość nie przekracza wskazanych już wyżej progów uniijnych i obwarowana jest dodatkowymi warunkami związanymi z podmiotem lub celem udzielenia zamówienia – wyłączenie będzie możliwe jedynie w wypadku, gdy zamówienie udzielane jest organizacjom pozarządowym lub spółdzielniom socjalnym, a przedmiot zamówienia należy do działalności statutowej wykonawcy bądź też gdy jest ono udzielane w celu aktywizacji osób mających miejsce zamieszkania na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Ostatnia ze wskazanych możliwości wydaje się szczególnie istotna w świetle założeń prowadzenia działań rewitalizacyjnych, jako że może się ona przyczyniać do redukcji problemów społecznych i ekonomicznych na obszarach rewitalizacji. Nowak wskazuje nawet, że aktywizacja osób zamieszkałych na terenie Specjalnej Strefy Rewitalizacji ma kluczowe znaczenie w zamówieniach realizowanych na tych obszarach (Nowak & Tokarzewska-Żarna, 2016). Z drugiej jednak strony takie sformułowanie wskazanego wymogu budzić może pewne wątpliwości interpretacyjne. Wydaje się bowiem, że obecnie cel, jakim jest aktywizacja mieszkańców terenów poddawanych zmianom (przynajmniej jako jeden z kilku), powinien zawsze przyświecać prowadzonym procesom rewitalizacji. Wynika to z tego, że rewitalizacja nie jest postrzegana już jako odnosząca się wyłącznie do tkanki miejskiej, ale obejmująca również „przywracanie miasta do życia w kategoriach społecznych” (Ślebocka, 2021: 163), a do jej głównych celów zalicza się zarówno działania wpisujące się w inwestycje dotyczące infrastruktury (inwestycje „twarde”), jak i obejmujące sferę ekonomiczną i społeczną (inwestycje „miękkie”). Niemniej jednak działania odnoszące się do tych ostatnich uznać można za szczególnie trudne do zrealizowania. Przede wszystkim odgórne strategie rewitalizacji, kreowane wyłącznie przez władze publiczne, niekiedy ograniczają możliwość korzystania ze zmian przez społeczność lokalną, a nawet mogą prowadzić do gentryfikacji i zwiększenia wykluczenia społecznego.

W konsekwencji powstaje pytanie, czy brak realizacji wymiaru społecznego, w tym aktywizacji mieszkańców obszaru poddanego zmianom, powodować będzie, że dane działania nie będą mogły zostać uznane za rewitalizację. W doktrynie wydaje się dominować stanowisko, że element ten musi występować, aby taka kwalifikacja podejmowanych przedsięwzięć była uzasadniona. Przykładowo Leszczyński i Kadłubowski (2016: 4) wskazują, że „podstawą wszystkich działań rewitalizacyjnych jest odpowiedź na problemy społeczne, zaś działania w sferze planistycznej, technicznej, środowiskowej lub gospodarczej mają charakter uzupełniający”. Podobną opinię formułuje Strzelecka (2011: 662–663), która podkreśla, że cele rewitalizacji odnoszą się do sfery społeczno-gospodarczej i ekologiczno-przestrzennej, a same działania infrastrukturalne i architektoniczno-urbanistyczne są tym celom podporządkowane – prace remontowo-budowlane, które nie realizują celu społecznego, gospodarczego lub ekologiczno-przestrzennego, stanowią inne niż rewitalizacja formy interwencji w przestrzeń. Raszkowski i Głuszczyk (2017: 1305) wskazują nawet, że „nie ma pełnej rewitalizacji bez rozwiązania problemów społecznych”. W praktyce działania odnoszące się do aspektów społecznych nie zawsze idą wszakże w parze z przedsięwzięciami infrastrukturalnymi, niekiedy natomiast realizowane w tym zakresie zadania nie odpowiadają rzeczywistym potrzebom istniejącym na obszarze rewitalizowanym. Niezależnie jednak od możliwego zakresu i skali działań podejmowanych w wymiarze społecznym w rewitalizacji, w kontekście samych warunków wyłączenia zastosowania przepisów u.P.z.p. realizacja celu, jakim jest aktywizacja osób mających miejsce zamieszkania na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji – poza sytuacją, w której zamówienie udzielane jest organizacji pozarządowej lub spółdzielniom socjalnym – ma charakter obligatoryjny. W konsekwencji wymóg ten można uznać za jedno z najważniejszych narzędzi społecznych ustawy, który może stanowić środek redukujący problemy społeczne i ekonomiczne na obszarze rewitalizacji.

Analizując możliwość zastosowania przedstawionych wyżej rozwiązań, należy również zauważyć, że zachowano pewne minimalne wymogi odnoszące się do zamówień wyłączonych z zakresu zastosowania u.P.z.p. Przed wszystkim zamawiający, zgodnie z art. 36 ust. 1 u.o.r., obowiązany jest umieścić ogłoszenie o udzielanym zamówieniu na swojej stronie podmiotowej „Biuletynu Informacji Publicznej”. Działanie takie zgodne jest z wymogami jednej z podstawowych zasad zamówień publicznych, tj. omówionej powyżej zasady jawności, przy czym w wypadku zamówień podporządkowanych regulacjom ustawy P.z.p. ta ostatnia przewiduje obowiązek publikacji w „Biuletynie Zamówień Publicznych” bądź też – w wypadku przekroczenia progów unijnych – w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W ustawie o rewitalizacji doprecyzowano ponadto, że udzielający zamówienia wskazuje na swojej stronie podmiotowej w BIP również nazwę (firmę) albo imię i nazwisko podmiotu, z którym zawarł umowę o wykonanie zamówienia, albo informację o nieudzieleniu tego zamówienia. W tym zakresie zachowano też przewidziany w u.P.z.p. wyjątek, zgodnie z którym zamawiający nie udostępnia informacji związanych z tym zamówieniem, stanowiących tajemnicę

przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jeżeli podmiot zainteresowany wykonaniem zamówienia, nie później niż przed dniem zawarcia umowy o wykonanie tego zamówienia, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane. Co więcej, zgodnie z ustępem 2 art. 36 zamówienie takie musi być udzielane w sposób zapewniający przejrzystość, równe traktowanie podmiotów zainteresowanych wykonaniem zamówienia oraz z uwzględnieniem okoliczności, które mogą mieć wpływ na jego udzielenie. W ustępie 3 tego samego artykułu doprecyzowano jednak, że wskazana wyżej zasada równego traktowania podmiotów musi być stosowana z uwzględnieniem celu udzielenia zamówienia, którym jest aktywizacja zawodowa osób mających miejsce zamieszkania na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji.

Podsumowując, należy uznać, że choć we wskazanych wyżej wypadkach zamówień publicznych dokonano generalnego zwolnienia z obowiązku stosowania trybów przetargowych, to zachowano przy tym obowiązki informacyjne związane z udzielaniem zamówienia oraz wymóg przestrzegania zasady przejrzystości i równego traktowania podmiotów zainteresowanych wykonaniem zamówienia, stanowiące jedne z podstawowych zasad przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych.

## 4.7. Zakończenie

Zgodnie z wolą ustawodawcy od wejścia w życie u.o.r. przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie to zadania własne gminy. Zlecając wykonywanie wskazanych działań podmiotom zewnętrznym, gmina, co do zasady, obowiązana jest stosować przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. W niektórych jednak wypadkach obowiązek ten będzie wyłączony. Będzie to miało miejsce przy spełnieniu określonych w u.P.z.p. przesłanek, do których należy m.in. to, by przedmiotem zamówienia były usługi lub roboty budowlane realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w gminnym programie rewitalizacji oraz wykonywane na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Możliwość oparcia się na gminnym programie rewitalizacji oraz utworzenia SSR uwarunkowana jest natomiast prowadzeniem procesów rewitalizacyjnych na podstawie ustawy o rewitalizacji. W konsekwencji uznać należy, że taki wybór podstawy prawnej, choć do 2023 roku stosowanie u.o.r w realizowaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych ma dla gmin charakter fakultatywny, stanowić będzie element niezbędny dla złagodzenia rygorów przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych.



**Bibliografia**

- Andała-Sępkowska, J. & Bereszko, J. (2020). *Prawo zamówień publicznych w praktyce*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Bąkowski, T. (2017). *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Cisek, M. & Kozłowski, J. (2016). *Samorząd gminny w Polsce. Czynniki determinujące rozwój lokalny. Wybrane problemy*. Warszawa: Difin.
- Czerwiński, M. (2020). *Grupa wykonawców w prawie zamówień publicznych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dolnicki, B. (2015). *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*. „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2(34), 67–87.
- Dolnicki, B. (2021). *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dolnicki, B., Augustyniak, M., Cybulska, R., Glumińska-Pawlic, J., Jagoda, J., Jochymczyk, A., Matan, A., Martysz, C., Moll, T. & Wierzbica, A. (2010). *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dzierżanowski, W., Jaźwiński, Ł., Jerzykowski, J., Kittel, M. & Stachowiak, M. (red.) (2021). *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Garbaczuk, E. & Stempel, M. (2017). *Zamówienia publiczne – nowe zasady*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Gawrońska-Baran, A. (2019). Materiały szkoleniowe. <https://rpo.lodzkie.pl/images/2019/baza-szkoleniowa/nowe-pzp.ppt> (dostęp: 1.12.2020).
- Głód-van de Sanden, U. (2020). *Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w świetle prawa polskiego*. Rozprawa doktorska. Tekst niepublikowany.
- Grzeszczyk, T. (1995). *Podręcznik zamówień publicznych. Polskie procedury – zarys systemu*. Warszawa: Zarządzanie i Finanse.
- Horubski, K. (2017). *Administracyjnoprawne instrumenty realizacji zamówienia publicznego*. Warszawa: C.H. Beck.
- Izdebski, H. (2014). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jaworska, M. (2018). *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, Lex/el.
- Leszczyński, M. & Kadłubowski, J. (2016). *Ustawa o rewitalizacji. Praktyczny komentarz*. Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa. Departament Polityki Przestrzennej.
- Makowski, M. (2015). *Impact of Urban Regeneration on the Socio-economic Activation of the Old Town in Bielsko-Biała*. „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia Geographica”, 9, 72–82.
- Małyś-Sulińska, K. & Stec, M. (2020). *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Niczyporuk, J. (2013). *Przedmiot zamówień publicznych*. W: J. Sadowy (red.), *System zamówień publicznych w Polsce*. Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych, 76–86.

- Nowak, M. & Tokarzewska-Żarna, Z. (2016). *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Warszawa: C.H. Beck.
- Nowicki, J. & KołECKI, M. (2019). *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Nowicki, P. (2013). *Efektywne zamówienia publiczne jako rezultat stosowania nowego podejścia do zamówień publicznych*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Piotrowska, A. (2014). *Funkcje zamówień publicznych – organ administracji jako „inteligentny klient”*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, 2(926), 137–152.
- Pokrzywniak, J., Baehr, J. & Kwieciński, T. (2006). *Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych*. Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.
- Raszkowski, A. & Głuszczyk, D. (2017). *Contemporary Developmental Directions of Revitalization Projects: Polish Experiences*. Conference Paper: The 11th International Days of Statistics and Economics, Praga, 14–16 września 2017. [https://msed.vse.cz/msed\\_2017/sbornik/toc.html](https://msed.vse.cz/msed_2017/sbornik/toc.html) (dostęp: 12.12.2020).
- Skubiszak-Kalinowska, I. & Wiktorowska, E. (2019). *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*. Warszawa: Wolters Kluwer, Lex/el.
- Sołtysińska, A. (2004). *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*. Kraków: Zakamycze.
- Stachowiak, M. (2017). *Komentarz do art. 19*. W: W. Dzierżanowski, J. Jerzykowski & M. Stachowiak (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 166–188.
- Stachowiak, M. (2021). *Komentarz do art. 17*. W: W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel & M. Stachowiak (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, Lex/el.
- Stec, M. & Płazek, S. (2017). *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Strzelecka, E. (2011). *Rewitalizacja miast w kontekście zrównoważonego rozwoju*. „Civil and Environment Engineering/Budownictwo i Inżyniera Środowiska”, 2, 662–663.
- Ślebocka, M. (2021). *The Social Aspect of Revitalization – The Lodz City Case Study*. „Finanse i Prawo Finansowe”, 2(30), 161–179.
- Ujda-Dyńska, B. (2015). *Zamówienia publiczne jako instrument optymalizacji wydatków publicznych*. W: P. Lenik (red.), *Efektywność zarządzania zasobami organizacyjnymi*. Krosno: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Krośnie, 257–275.
- Zaborowski, M. (2019). *Cel i funkcje zamówień publicznych*. „Optimum Economic Studies”, 3(97), 151–163.

## Wykaz orzeczeń

Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 r., W 8/96 (Dz.U. Nr 29, poz. 162).

Wyrok SN z dnia 13 stycznia 2004 r., V CK 97/03.

Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r., II GSK 105/05.

Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., II OSK 1786/09.

Wyrok KIO z dnia 23 listopada 2015 r., KIO 2400/15, KIO 2411/15.

## Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145, 1495; z 2020 r., poz. 875).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, 1378).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 712, 2020).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1057).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 869, 1622, 1649, 2020; z 2020 r., poz. 284, 374, 568, 695, 1175).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 802, 1086).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2019 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie wykazu robót budowlanych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1125).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz.U. z 2019 r., poz. 2450).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (OJ L 94, 28.03.2014, s. 65–242).