

# Hanna Krajewska

---

## Zamówienia publiczne w gospodarce przestrzennej

---

Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 6/2, 5-17

---

2007

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W GOSPODARCE PRZESTRZENNEJ

Hanna Krajewska

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

**Streszczenie.** Przestrzenna organizacja społeczeństwa, gospodarki i państwa jest wynikiem wzajemnego oddziaływania wszystkich uczestników przestrzeni w toku podejmowanych decyzji. Mechanizm decyzyjny powinien, przyczyniać się do rozwoju lokalnego i regionalnego. Nie da się tego osiągnąć bez narzędzi sterowania gospodarką przestrzenną, które wyznaczając zakres kompetencyjny władz lokalnych, wskazują jednocześnie na konieczność pogodzenia i usatysfakcjonowania indywidualnych oczekiwań z interesem publicznym. Wśród tych narzędzi nie można pominąć systemu zamówień publicznych. Nowoczesne zarządzanie sektorem publicznym, w którym miasto, gmina, region musi dążyć do jak najbardziej efektywnych i skutecznych form zaspokojenia potrzeb wspólnot samorządowych, wymaga również stosowania przepisów prawa zamówień publicznych do umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Działanie lub zaniechanie działania w tym zakresie, wywiera istotny wpływ na ukształtowany stan przestrzeni lub oddziałuje pośrednio na działania innych podmiotów, instytucji, organów, osób kształtujących ten stan. Stanowi gwarancję skutecznego i efektywnego wydatkowania środków publicznych. Rzetelne i fachowe przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia, choć niekiedy zbyt pracochłonne, wymagające kompletnej dokumentacji, dotrzymania ustawowych terminów, skonstruowania prawidłowych umów – jest bowiem szansą realizacji umów, które stanowiąc mogą o rozwoju lokalnym czy regionalnym. Jednocześnie nie można nie zauważyć, że te same działania stawać się mogą barierą rozwoju, przyczyniając się do powstawania konfliktów przestrzennych.

**Słowa kluczowe:** gospodarka przestrzenna, zamówienia publiczne

### WPROWADZENIE

Gospodarka przestrzenna to „działalność organizująca przestrzennie system gospodarczy lub przestrzenna organizacja tego systemu” [Chojnicki 1990]. Jest to jedna ze stref gospodarowania, funkcjonująca zarówno w sferze realnej (materialnej), jak i w sferze

regulacji. Rozumiana, z jednej strony, jako przestrzenna organizacja społeczeństwa, gospodarki i państwa uwikłana w procesy przekształceń, z drugiej zaś, całokształt działalności człowieka ujęty w ramy systemu wartości, walorów przestrzeni i zdeterminowane określonymi celami [Kołodziejski 2001]. Powyższa definicja pozwala wskazać:

- podmiot gospodarki przestrzennej, którym jest społeczeństwo,
- przedmiot – przestrzeń,
- cel – rozumiany jako potrzeba zaspakajania określonych aspiracji ludzkich,
- efekt – rozumiany jako zagospodarowanie przestrzenne.

Gospodarka przestrzenna jako dziedzina badań – wywodząca się z różnych tradycji naukowych – obecny swój kształt uzyskała w wyniku ewolucji. Nadal jednak, mimo wielodyscyplinowego podejścia, badacze definiując przedmiot gospodarki przestrzennej zależni są od tradycji urbanistycznej i ekonomicznej. Pierwsza za przedmiot badań uznaje celowe przeznaczanie terenów oraz zasady ich zagospodarowania, druga podnosi przestrzenny wymiar systemów społeczno-gospodarczych [Domański 1995]. Dlatego też R. Domański uznaje, że termin gospodarka przestrzenna nie jest adekwatny jako nazwa dziedziny naukowej i proponuje wprowadzenie w jej miejsce definicji regulujących (takich jak regionalistyka i ekonomika przestrzenna). Badaniem gospodarki przestrzennej jako rzeczywistości powinna zająć się regionalistyka. Ekonomika przestrzenna zaś, jako przedmiot badania obejmowałaby „logiczne, koncepcyjne, teoretyczne i metodyczne konsekwencje odejścia od gospodarki jednopunktowej, do gospodarki mającej wymiar przestrzenny” [Domański 1993].

Sklania to niektórych autorów do twierdzeń, iż gospodarka przestrzenna to nie tylko dziedzina naukowa, ale także działalności praktyczna – wyrażająca się w planowaniu przestrzennym i zarządzaniu przestrzennym [Bajerowski, Cymerman 2003]. Planowanie przestrzenne należy rozumieć jako projekt i koncepcję rozwoju oraz zagospodarowania przestrzennego, zaś zarządzanie „jako zespół przedsięwzięć, których celem jest optymalna realizacja (egzekucja) prawa miejscowego ustanowionego przez zapisy planów zagospodarowania przestrzennego” [Bajerowski, Cymerman 2003]. Pamiętać jednak należy, by cele takich działań (realizacja potrzeb wspólnoty lokalnej), nie przysłoniły efektu zagospodarowania przestrzennego jakim winien być ład przestrzenny.

Zachowanie ładu przestrzennego jest jedną z podstawowych zasad, rządzących gospodarką przestrzenną. Zasada – inaczej reguła postępowania – to „teza, w której treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami” [Słownik języka polskiego... 1981]. Pojęcie ładu przestrzennego budzi wiele wątpliwości zwłaszcza, jeżeli poszukiwać mamy treści w nim zawartych. Ład to ‘harmonijny układ czegoś, porządek’ [Słownik języka polskiego... 1981]. Definicja słownikowa wymaga jednak modyfikacji. Jej konieczność podyktowana jest występowaniem obok pojęcia „ład” przymiotnika „przestrzenny” (to jest ‘związany z przestrzenią, położony w trójwymiarowej przestrzeni’ [Słownik języka polskiego... 1981]). Łącząc te dwie definicje, można powiedzieć, że ład przestrzenny to harmonijny układ położony w trójwymiarowej przestrzeni. Z uwagi jednak, że ład przestrzenny jest nieodłącznym elementem gospodarki przestrzennej, w literaturze podjęto wiele prób zdefiniowania tego pojęcia. Wielość definicji uzależniona jest zarówno od podmiotu, który ją tworzy, jak i od stosunku do definiowanej materii. Inna jest definicja stworzona przez urbanistów, dla których przede wszystkim liczą się zasady kompozycji

architektoniczno-urbanistycznej, inna, gdy tworzyć ją będą regionaliści. Dla przykładu ład przestrzenny to:

- „usytuowanie przestrzenne ludzi i przedmiotów w taki sposób, aby ich istnienie i funkcjonowanie przebiegało zgodnie z ich naturą i funkcjami, jakie mają spełniać” [Zawadzki 2001],
- „układ spełniający kryteria racjonalności społecznej, zgodnie z prawidłowościami działania systemu gospodarczego” [Chojnicki 1990].

Pojawiła się też propozycja wprowadzenia modelu ładu zintegrowanego, biorąca pod uwagę współzależność społeczno-gospodarczą i ekologiczną [Kołodziejcki 2001]. Model ładu zintegrowanego uzależnił pole ładu przestrzennego zintegrowanego od spójności społecznej, zasadności, ekonomicznej efektywności i ekologicznej racjonalności. Mając na uwadze wielość i różnorodność definicji, można również przyjąć, że ład przestrzenny to współwystępowanie i powiązanie jednostek przestrzennych oraz ich zagospodarowania spełniające kryteria:

- zgodność – zharmonizowanie współwystępujących i powiązanych działalności,
- rozwoju ekologicznie podtrzymywalnego,
- optymalizacji gospodarczej,
- harmonii społecznej (minimalizacja konfliktów),
- zasady kompozycji urbanistyczno-architektonicznej i makroprzestrzennej.

Spójność procesu społeczno-gospodarczego i przestrzennego jest możliwa jedynie wówczas, gdy mechanizm podejmowania decyzji przestrzennych, przyniesie pożądaną rezultat [Pomykański 2001]. W szczególności warto zwrócić uwagę na narzędzia sterowania gospodarką przestrzenną rozumiane jako „celowo tworzoną lub dobieraną informację, działanie lub zaniechanie działania podmiotu kształtowania ukierunkowane i wywierające istotny wpływ na ukształtowany stan przestrzeni lub oddziałujące pośrednio na działania innych podmiotów, instytucji, organów, osób kształtujących ten stan (w tym także informacje i działania niezbędne do konstruowania wdrażania i weryfikacji prawidłowości stosowania narzędzi)” [Pankau 2001].

Narzędzia realizacji gospodarki przestrzennej można podzielić na [Pankau 2001]:

- narzędzia prawne,
- środki oddziaływania administracyjnego,
- narzędzia ekonomiczno-finansowe,
- narzędzia socjotechniki,
- negocjacje i porozumienia.

Wśród narzędzi prawnych szczególną rolę odgrywają narzędzia planistyczne, przede wszystkim te, które mają charakter:

- długoterminowy,
- przymusu prawnego,
- opinii, uzgodnień i opracowań planistycznych.

Charakter długoterminowy mają: strategie, studia uwarunkowań i kierunków rozwoju, programy i plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Przymus prawny zapewniają przede wszystkim miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (nie można zapominać o wszelkiego rodzaju planach z zakresu ochrony środowiska, na przykład plan ochrony parku krajobrazowego). Inne narzędzia prawne regulują prawo lokal-

nych społeczności, dotyczą działalności gospodarczej itp. Narzędzia ekonomiczne winny przybierać przede wszystkim postać narzędzi stymulujących rozwój, nie tylko forsować przymus jako antidotum na wszelkie problemy. Najskuteczniejsze instrumenty to [Pankau 2001]:

- gospodarowanie mieniem komunalnym z całym bagażem możliwości obejmującym ustalanie cen, opłat za korzystanie z terenów, zasad wykorzystywania mienia;
- polityka fiskalna (system podatków, kary, kredyty preferencyjne, dotacje i subwencje).

Spośród narzędzi administracyjnych należy wyróżnić wszelkiego rodzaju decyzje administracyjne, które swym zasięgiem dotyczą zarówno planowania (warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, pozwolenie na budowę), jak i cały szereg decyzji dotyczących środowiska (na przykład regulujących sposób korzystania, pozwolenia wodnoprawne itp.). Narzędzia socjotechniczne to cały szereg czynników opiniotwórczych (począwszy od opinii mieszkańców, poprzez opinie współuczestników po opinie uznanych autorytetów i ekspertów), ale i edukacja, informacja, diagnoza i kontrola prowadzonych działań.

#### **ZAMÓWIENIA PUBLICZNE JAKO NARZĘDZIE STEROWANIA GOSPODARKĄ PRZESTRZENNĄ**

Kształt gospodarki przestrzennej jest wynikiem wzajemnego oddziaływania na siebie wszystkich uczestników przestrzeni, w toku podejmowanych decyzji (koncepcja przestrzennej samoorganizacji) [Domański 1995]. Przepisy prawne wyznaczając zakres kompetencyjny władz lokalnych, wskazują jednocześnie na konieczność „wyboru i wdrożenia procedur postępowania i wyboru narzędzi informacji i odpowiedzialności, mechanizmów regulacji i kontroli umożliwiających pogodzenie i usatysfakcjonowanie indywidualnych oczekiwań z interesem publicznym” [Brandenburg 2002]. Tym samym pokazują, iż mechanizm decyzyjny powinien, przyczynić się do rozwoju lokalnego i regionalnego. Co raz częściej mówi się więc o konieczności tzw. nowoczesnego zarządzania sektorem publicznym, w którym istotną rolę odgrywa współpraca z biznesem i organizacjami pozarządowymi [Baron i Będziński 2003]. Zarządzanie przestrzenne przestaje być obecnie jedynie „sposobem, prowadzenia polityki przestrzennej w danej jednostce terytorialnej” [Gaczek 2003]. Obecnie miasto, gmina, region muszą dążyć do jak najbardziej efektywnych i skutecznych form zaspokojenia potrzeb wspólnot samorządowych. Przyjęcie zespołu działań przez władze samorządowe, dla jak najlepszej realizacji założonych celów często nazywane jest zarządzaniem marketingowym [Langer 2001]. Skuteczne zarządzanie przestrzenne, nie może obejść się bez narzędzi sterowania gospodarką przestrzenną rozumianych jako „celowo tworzoną lub dobieraną informację, działanie lub zaniechanie działania podmiotu kształtowania ukierunkowane i wywierające istotny wpływ na ukształtowany stan przestrzeni lub oddziałujące pośrednio na działania innych podmiotów, instytucji, organów, osób kształtujących ten stan (w tym także informacje i działania niezbędne do konstruowania wdrażania i weryfikacji prawidłowości stosowania narzędzi)” [Pankau 2001]. Wśród tych narzędzi nie można pominąć systemu zamówień publicznych. Pod pojęciem zamówień publicznych należy rozumieć odpłatne umowy

zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane [art. 2 ust. 13; ustawa z 29 stycznia 2004 roku. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. nr 164, poz. 1163 z 2006 roku, z późn. zm.].

Kompleksowy akt prawny, jakim jest ustawa z 29 stycznia 2004 roku. Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp), wyznacza uczestnikom kształtowania przestrzeni obowiązek stosowania się do zawartych w nich zasad i procedur postępowania, jeżeli są (art. 3 Pzp):

- a) jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych lub innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi nie posiadającymi osobowości prawnej;
- b) osobami prawnymi innymi niż jednostki sektora finansów publicznych, utworzonymi w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym nie mającymi charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz jednostki sektora finansów publicznych i państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
  - finansują je w ponad 50% lub
  - posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
  - sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
  - mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;
- c) innymi podmiotami, jeżeli zamówienie jest udzielane w celu wykonania jednego z rodzajów działalności określonych ustawą (art. 132 Pzp), a działalność ta jest wykonywana na podstawie praw szczególnych lub wyłącznych albo jeżeli podmioty, o których mowa powyżej, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot wywierają na nie dominujący wpływ, w szczególności:
  - finansują je w ponad 50% lub
  - posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
  - sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
  - mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;
- d) podmiotami innymi niż jednostki sektora finansów publicznych i państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, jeżeli ponad 50% wartości udzielanego przez nie zamówienia jest finansowane ze środków publicznych lub przez jednostki sektora finansów publicznych i państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej;
- e) podmiotami innymi niż jednostki sektora finansów publicznych i państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, jeżeli zamówienie jest finansowane z udziałem środków, których przyznanie jest uzależnione od zastosowania procedury udzielania zamówienia określonej w ustawie;
- f) podmiotami, którym udzielono koncesji na roboty budowlane, w zakresie, w jakim udzielane jest zamówienia w celu jej wykonania.

Z obowiązku stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych nie są więc zwolnione organy administracji samorządowej, nawet wówczas gdy powierzą wykonywanie swych zadań osobom fizycznym, prawnym lub jednostkom organizacyjnym nie posiadającym

osobowości prawnej – w drodze umowy na zasadach ogólnych (art. 3 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, Dz.U. nr 9, poz. 43 z późn. zm.). Chodzi bowiem o to by gospodarując w przestrzeni prawidłowo i racjonalnie wykorzystywać środki publiczne dla zaspokojenie potrzeb zbiorowych społeczeństwa, takich jak np.: zaopatrzenie ludności w wodę, energię elektryczną, gaz, sieć dróg, naukę, opiekę zdrowotną czy rozwój kulturalny.

Obiektywizm, bezstronność i jawność w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego stanowić powinny gwarancję tak legalności, jak celowości zarządzających przestrzenią. Zapewniając pełen dostęp do informacji, począwszy od momentu wszczęcia postępowania poprzez procedurę postępowania, po zawarcie umowy – upublicznione zostają intencje zamawiającego, zaś jawność całej dokumentacji zapewnia kontrolę ich działań i eliminację patologii. Temu ostatniemu sprzyja również możliwość wyłączenia z postępowania osób nie spełniających kryterium bezstronności (art. 17 Pzp). Miasto, gmina, region dążąc do jak najbardziej efektywnych i skutecznych form zaspokojenia potrzeb wspólnot samorządowych, gwarantować powinny jednocześnie zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Stąd też obowiązek czuwania nad uczciwym zachowaniem i nie preferowania żadnego z uczestników postępowania [Szu-stakiewicz 2004].

Czy jednak przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, będąc prawnym narzędziem przymusu mechanizmów regulacji i kontroli rozwoju lokalnego i regionalnego, skutecznie i efektywnie kształtują gospodarkę przestrzenną?

## **ZAGROŻENIA SYSTEMU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH DLA GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ**

Niewątpliwie, obowiązek stosowania procedury postępowania o udzielenie zamówienia przy wydatkowaniu środków publicznych oraz kontrola administracyjna służą nie tylko jawności życia publicznego, ale także przyczyniają się do pojawiania konfliktów przestrzennych. Te zaś stanowią mogą bariery rozwoju lokalnego czy regionalnego. W szczególności analizując obowiązujące przepisy prawa zamówień publicznych warto zwrócić uwagę na następujące „punkty zapalne”:

- procedura postępowania o udzielenie zamówienia,
- środki ochrony prawnej,
- kontrola udzielania zamówień,
- korupcja.

Postępowanie o udzielenie zamówienia przygotowuje i przeprowadza zamawiający osobiście lub poprzez swego pełnomocnika. Niezależnie czy zamawiającym będzie osoba fizyczna, osoba prawna czy jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej czynności proceduralne wykonywać musi konkretna osoba. Powinna ona gwarantować swoim działaniem obiektywizm i bezstronność (art. 7 Pzp). Powinna się również stosować do innych prawem przewidzianych zasad, zapewniając sprawiedliwe i uczciwe rozdyponowywanie środków publicznych. Nie ma jednak ustawowych wymagań, co do merytorycznych umiejętności tych osób, co często prowadzi do „patologicznych powiązań

i układów pomiędzy administracją a biznesem” [Panasiuk 2004]. Rozbieżności między normami prawnymi a systemem wartości moralnych prezentowanym przez niektórych uczestników postępowania o zamówienia publiczne, prowadzi do naruszania lub omijania obowiązujących przepisów prawnych, w szczególności przez:

- ograniczanie dostępu do informacji (art. 8 Pzp),
- naruszanie zasady uczciwej konkurencji przy opisanu przedmiotu zamówienia (art. 29 Pzp),
- nierzetelny wybór najkorzystniejszej oferty (art. 91 Pzp),
- zawieranie nieprawidłowych umów (art. 146 Pzp),
- stosowanie niewłaściwego trybu zamówień publicznych (art. 10 Pzp).

Oczywiście katalog nierzetelnych i nieuczciwych działań jest znacznie szerszy. Perspektywa „łatwych pieniędzy”, przy jednoczesnej znikomej odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy prawo zamówień publicznych, niestety nie sprzyja praworządności, a wręcz przeciwnie – jeszcze bardziej pogłębia problem korupcji.

Zamawiający przygotowując i przeprowadzając postępowanie o udzielenie zamówienia, nie tylko musi dokonać wyboru kompetentnej kadry, w osobie kierownika zamawiającego i członków komisji przetargowej – tak by uniknąć wszelkiego rodzaju zarzutów a nawet podejrzeń co do bezstronności i rzetelności w toku postępowania – ale przede wszystkim dokonać takiego wyboru trybu postępowania by zapewnić szybką i efektywną drogę do realizacji założonych celów publicznych. Zamówienia publiczne mogą być udzielane w trybie:

- przetargu ograniczonego,
- negocjacji z ogłoszeniem,
- przetargu nieograniczonego,
- negocjacji bez ogłoszenia,
- dialogu konkurencyjnego,
- zamówienia z wolnej ręki,
- zapytania o cenę,
- licytacji elektronicznej.

Podstawowymi, a tym samym stosowanymi w pierwszej kolejności trybami udzielania zamówień są przetarg nieograniczony i przetarg ograniczony (art. 10 Pzp). Udzielenie zamówienia w pozostałych trybach dopuszczalne jest tylko w przypadkach określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych.

W przetargu nieograniczonym oferty mogą składać wszyscy zainteresowani wykonawcy, zaś w przetargu ograniczonym oferty składają wykonawcy zaproszeni do składania ofert. Jawność postępowania wymaga od zamawiającego ogłoszenie o zamówieniu w miejscu publicznie dostępnym w swojej siedzibie oraz na własnej stronie internetowej, jeżeli posiada taką stronę, w dzienniku lub czasopiśmie o zasięgu ogólnopolskim, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych czy Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich lub w inny sposób (art. 40 Pzp). Wartość zamówienia może w sposób istotny wpłynąć na długość czy nawet przewlekłość postępowania. Dla przykładu, termin składania ofert z uwzględnieniem czasu niezbędnego na przygotowanie i złożenie oferty, nie może być krótszy niż 15 dni od dnia ogłoszenia i wynosi – 45 dni, 52 dni lub 36 dni (art. 43 Pzp). W tym wypadku na długość terminu wpływa zarówno wartość zamówienia, jak i ustawowe progi (6 tys. euro – od tej kwoty stosujemy ustawę,



60 tys. euro – do tej kwoty stosujemy procedury uproszczone, progi unijne: 137 tys. euro – 211 tys. euro dla dostaw i usług; 5 mln 278 tys. euro dla robót budowlanych; procedury zastrzone dla robót budowlanych – do 20 mln euro, a dla dostaw i usług – 10 mln euro). W przypadku przetargu ograniczonego, procedura postępowania może ulec dalszemu wydłużeniu. Najpierw bowiem wyznaczany jest termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w przetargu ograniczonym potem zaś termin do składania ofert (art. 47 Pzp). Zatem obowiązek stosowania trybu podstawowego, przy jednoczesnej długotrwałej procedurze postępowania, może stanowić barierę dla szybkiego rozwoju lokalnego. Zakres działania i katalog zadań jednostek administracji publicznej wyznaczają kierunki w zarządzaniu przestrzennym dla władz lokalnych, które na skutek przewlekłości postępowania nie zawsze mogą być realizowane. Tym bardziej mechanizm decyzyjny przy wyborze uzupełniających trybów postępowania powinien, przyczyniać się do efektywnego planowania i zarządzania sektorem publicznym. I tak zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem (rozumianych jako tryb udzielenia zamówienia, w którym, po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu, ofertach wstępnych nie zawierających ceny – zamawiający negocjuje warunki umowy w sprawie zamówienia publicznego z wybranymi przez siebie wykonawcami, a następnie zaprasza ich do składania ofert – art. 54 Pzp) jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności (art. 55 Pzp):

- w postępowaniu prowadzonym uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego albo dialogu konkurencyjnego wszystkie oferty zostały odrzucone, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione;
- w wyjątkowych sytuacjach, gdy charakter dostaw, usług lub robót budowlanych lub związane z nimi ryzyko uniemożliwia wcześniejsze dokonanie ich wyceny;
- nie można z góry określić szczegółowych cech zamawianych usług w taki sposób, aby umożliwić wybór najkorzystniejszej oferty w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego;
- przedmiotem zamówienia są roboty budowlane prowadzone wyłącznie w celach badawczych, doświadczalnych lub rozwojowych, a nie w celu zapewnienia zysku lub pokrycia poniesionych kosztów badań lub rozwoju;
- wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty zamówień (art. 11, ust. 8 Pzp).

W razie trudności z opisaniem przedmiotu zamówienia czy określeniem uwarunkowań prawnych lub finansowych, jeżeli cena nie jest jedynym kryterium wyboru – można zastosować dialog konkurencyjny. (art. 60a, b Pzp).

Zastosowanie trybu negocjacji bez ogłoszenia, w którym zamawiający negocjuje warunki umowy w sprawie zamówienia publicznego z wybranymi przez siebie wykonawcami, a następnie zaprasza ich do składania ofert jest dopuszczalne gdy (art. 62 Pzp):

- w postępowaniu prowadzonym uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego albo przetargu ograniczonego, nie wpłynął żaden wniosek o dopuszczenie, nie zostały złożone żadne oferty lub wszystkie oferty zostały odrzucone, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione;
- został przeprowadzony konkurs (art. 110 Pzp), w którym nagrodą było zaproszenie do negocjacji bez ogłoszenia co najmniej dwóch autorów wybranych prac konkursowych;

- przedmiotem zamówienia są rzeczy wytwarzane wyłącznie w celach badawczych, doświadczalnych lub rozwojowych, a nie w celu zapewnienia zysku lub pokrycia poniesionych kosztów badań lub rozwoju;
- ze względu na pilną potrzebę udzielenia zamówienia niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której wcześniej nie można było przewidzieć, nie można zachować terminów określonych dla przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem.

Można wreszcie udzielić zamówienia po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą – zamówienia z wolnej ręki (art. 67 Pzp):

- a) dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę:
  - z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze,
  - z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych, wynikających z odrębnych przepisów,
  - w przypadku udzielania zamówienia w zakresie działalności twórczej lub artystycznej;
- b) gdy przeprowadzono konkurs (art. 110 Pzp), w którym nagrodą było zaproszenie do negocjacji w trybie zamówienia z wolnej ręki autora wybranej pracy konkursowej;
- c) ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia;
- d) gdy w prowadzonych kolejno postępowaniach o udzielenie zamówienia, z których co najmniej jedno prowadzone było w trybie przetargu nieograniczonego albo przetargu ograniczonego, nie zostały złożone żadne oferty lub wszystkie oferty zostały odrzucone, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione;
- e) w przypadku udzielania dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień dodatkowych, nieobjętych zamówieniem podstawowym i nieprzekraczających łącznie 20% wartości realizowanego zamówienia, niezbędnych do jego prawidłowego wykonania, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, jeżeli:
  - z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów lub
  - wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego;
- f) w przypadku udzielania, w okresie 3 lat od udzielenia zamówienia podstawowego, dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień uzupełniających, stanowiących nie więcej niż 20% wartości zamówienia podstawowego i polegających na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówień, jeżeli zamówienie podstawowe zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego, a zamówienie uzupełniające było przewidziane w specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla zamówienia podstawowego i dotyczy przedmiotu zamówienia w niej określonego;

- g) w przypadku udzielania, w okresie 3 lat od udzielenia zamówienia podstawowego, dotychczasowemu wykonawcy dostaw, zamówień uzupełniających, stanowiących nie więcej niż 20% wartości zamówienia podstawowego i polegających na rozszerzeniu dostawy, jeżeli zmiana wykonawcy powodowałaby konieczność nabywania rzeczy o innych parametrach technicznych, co powodowałoby niekompatybilność techniczną lub nieproporcjonalnie duże trudności techniczne w użytkowaniu i dozorze, jeżeli zamówienie podstawowe zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego, a zamówienie uzupełniające było przewidziane w specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla zamówienia podstawowego i dotyczy przedmiotu zamówienia w niej określonego;
- h) w związku z likwidacją działalności innego podmiotu, postępowaniem egzekucyjnym lub upadłościowym (dot. dostaw),
- i) gdy są to zamówienia na dostawy na giełdzie towarowej,
- j) jeżeli zamówienie jest udzielane przez placówkę dyplomatyczną.

Wreszcie można też zastosować tryb udzielenia zamówienia, w którym zamawiający kieruje pytanie o cenę do wybranych przez siebie wykonawców i zaprasza ich do składania ofert (art. 69 Pzp) lub licytację elektroniczną, pozwalającą na bezpośrednie składanie ofert (postąpienia), podlegających automatycznej klasyfikacji – drogą internetową (art. 74 Pzp); jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy (lub usługi) powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych, a wartość zamówienia nie przekracza wyrażonych w złotych progów (art. 11, ust. 8 Pzp).

Wybór właściwego trybu udzielania zamówienia, nie tylko powinien być zgodny z obowiązującymi przepisami, ale stanowić powinien gwarancję skutecznego i efektywnego wydatkowania środków publicznych. W tym celu, koniecznym elementem działania jest kontrola, zarówno w zakresie sprawdzania zgodności postępowania o udzielenie zamówienia z przepisami prawa, jak i celowości działania uczestników postępowania. Badanie legalności i celowości działań przez organy kontrolne, to nie tylko gwarancja poszanowania prawa, ale jednocześnie narzędzie samokontroli. Rzetelne i fachowe przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia, choć niekiedy zbyt pracochłonne, wymagające kompletnej dokumentacji, dotrzymania ustawowych terminów, skonstruowania prawidłowych umów – jest bowiem szansą realizacji umów, które stanowić mogą o rozwoju lokalnym czy regionalnym. Kontrola, która wykaże naruszenia prawa, może doprowadzić do stwierdzenia nieważności umów. Tym samym, zamierzenie, cel, zadanie będące przedmiotem realizacji, nie tylko mogą zostać odsunięte w czasie, ale także nie zrealizowane w ogóle. Kontrola systemu zamówień publicznych sprawowana jest zarówno przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, sądy administracyjne, prokuraturę, Regionalne Izby Obrachunkowe, Najwyższą Izbę Kontroli, jak i Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie można również zapomnieć o kontroli społecznej, sprawdzającej realizację interesu lokalnej społeczności i potrzeby pojedynczego obywatela [Leoński 2004]. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, będąc centralnym organem administracji rządowej sprawuje kontrolę nad zgodnością postępowania o udzielenie zamówienia z przepisami prawa (art. 161 Pzp). Kontrola sądowa zapewnia „ochronę praw podmiotowych jednostki (lub innego podmiotu), której dotyczy rozstrzygnięcie administracyjne” [Leoński 2004]. Ochronę praw obywatelskich zapewnia również kontrola prokuratorska i Rzecznik Praw

Obywatelskich. Sprawdzanie opłacalności, gospodarności i rzetelności wydatkowania środków publicznych następuje w trakcie kontroli finansowej. Wreszcie nie można nie wspomnieć o kontroli dokonywanej przez samych uczestników postępowania (wykonawców, uczestników konkursu, inne osoby, organizacje zrzeszające wykonawców wpisanych na listę organizacji uprawnionych do wnoszenia środków ochrony prawnej, prowadzoną przez Prezesa Urzędu), jeżeli ich interes prawny w uzyskaniu zamówienia doznał lub może doznać uszczerbku w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy (art. 179 Pzp).

Wśród środków ochrony prawnej wymienić należy protest i odwołanie. Protest wnoszony jest wobec czynności podjętych przez zamawiającego w toku postępowania oraz w przypadku zaniechania przez zamawiającego czynności, do której jest obowiązany na podstawie ustawy (art. 180 Pzp). W przypadku zaś oddalenia lub odrzucenia protestu można wystąpić do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z odwołaniem (art. 184 Pzp).

Co ważne, skorzystanie z instytucji protestu, uniemożliwia do czasu jego ostatecznego rozstrzygnięcia – zawarcie umowy stanowiącej przedmiot zamówienia. Tym samym może się okazać, że szybkie zaspokojenie potrzeb społecznych i ekonomicznych wspólnot samorządowych, jest niemożliwe do zrealizowania na skutek czy to rzeczywistych błędów w działaniu lub zaniechaniu zamawiającego, czy to subiektywnych odczuć uczestników postępowania, czy też wobec przewlekłości postępowania odwoławczego. Co prawda w kolejnej nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych – przewiduje się możliwość skrócenia terminów na wniesienie środków zaskarżenia, a nawet rezygnację z odwołań i skarg w postępowaniu uproszczonym; ale już podnoszą się głosy, sugerujące iż takie rozwiązania stanowiąc będą naruszenie uprawnień wykonawców.

Funkcjonowanie prawnych narzędzi sterowania gospodarką przestrzenną jakim jest ustawa z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U. nr 164, poz. 1163 z 2006 roku) zapewnia niewątpliwie prawny przymus prawidłowego, ekonomicznego i fachowego wydatkowania środków publicznych na realizację usług, dostaw lub robót budowlanych. Jest to jednak ustawa, która tak jak jej poprzedniczka ulega licznym nowelizacjom, co nie sprzyja pewności i stabilności systemu prawnego. Dlatego też, nietrudno o błędy, które popełniają wszyscy uczestnicy postępowania, które to nierzadko stanowiąc mogą bariery rozwoju lokalnego czy regionalnego. Właściwy mechanizm decyzyjny przy wyborze trybu udzielania zamówień publicznych oraz prawidłowa kontrola udzielania zamówień publicznych jest więc niezbędny dla spójności procesu społeczno-gospodarczego i przestrzennego.

Przedstawiona problematyka nie wyczerpuje wszystkich ewentualnych zagrożeń dla gospodarki przestrzennej z tytułu funkcjonowania nowego systemu zamówień publicznych. Sygnalizuje jedynie najbardziej newralgiczne i trudne (do arbitralnych rozstrzygnięć) problemy zarówno dla rozwoju regionalnego czy lokalnego, jak i skuteczności ochrony wydatkowania środków publicznych.

## PIŚMIENNICTWO

- Bajerowski T., Cymerman R., 2003. Zarządzanie przestrzenią planistyczną jako forma gospodarki przestrzennej. [W:] A. Klasik (red.). Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej. Biuletyn KPZK PAN 208, 215.
- Baron M., Będziński M., 2003. Efekty mnożnikowe wydatków komunalnych w aspekcie zarządzania rozwojem lokalnym. [W:] A. Klasik (red.). Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej. Biuletyn KPZK PAN 208, 269–284.
- Brandenburg H., 2002. Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi. AE w Katowicach, 28.
- Chojnicki Z., 1990. Współczesne problemy gospodarki przestrzennej. [W:] Polskie badania gospodarki przestrzennej. Biuletyn KPZK PAN 146, 205.
- Domański R., 1993. Gospodarka przestrzenna. Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa, 13.
- Domański R., 1995. Gospodarka przestrzenna, wielodyscyplinowa dziedzina badań. Nauka 1, 54.
- Gaczek W.M., 2003. Zarządzanie w gospodarce przestrzennej. Oficyna Wydawnicza Branta Bydgoszcz – Poznań, 15.
- Kołodziejcki J., 2001. Kształtowanie ładu przestrzennego metropolii w procesie równoważenia rozwoju polskiej przestrzeni. Od ładu przestrzennego do ładu zintegrowanego. [W:] J. Kołodziejcki, T. Parteka (red.). Kształtowanie ładu przestrzennego polskich metropolii w procesie transformacji ustrojowej III RP. Biuletyn KPZK PAN 193, 33–77.
- Langer W., 2001. Zarządzanie marketingowe miastem. [W:] A. Klasik, F. Kuźnik (red.), Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym. AE w Katowicach, 81–99.
- Leoński Z., 2004. Zarys prawa administracyjnego. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Warszawa, 239–241.
- Panasiuk A., 2004. System zamówień publicznych w Polsce. Olympus. Szkoła Wyższa im. Romualda Kudlińskiego Warszawa, 210.
- Pankau F., 2001. Narzędzia kształtowania ładu przestrzennego polskich metropolii. [W:] J. Kołodziejcki, T. Parteka (red.). Kształtowanie ładu przestrzennego polskich metropolii w procesie transformacji ustrojowej III RP. Biuletyn KPZK PAN 193, 287.
- Pomykalski A., 2001. Zarządzanie innowacjami. PWN Warszawa – Łódź, 204–229.
- Słownik języka polskiego. 1981. M. Szymczak (red.). t. III. PWN Warszawa, 955.
- Szustakiewicz P., 2004. Zasady prawa zamówień publicznych. Radca Prawny 72, Krajowa Rada Radców Prawnych Warszawa, 105–112.
- Zawadzki S., 2001. Ład przestrzenny. [W:] J. Kołodziejcki, T. Parteka (red.). Kształtowanie ładu przestrzennego polskich metropolii w procesie transformacji ustrojowej III RP. Biuletyn KPZK PAN 193, 9–10.

## PUBLIC TENDERS IN SPATIAL ECONOMY

**Abstract.** Spatial organization of society, economy and state is an effect of a mutual relationship among all the members of a territory. This relationship is created during the process of decision taking. The decision mechanism should contribute to local and regional development. However, it cannot be achieved without the instruments of regional development that limit the powers of local authorities, at the same time showing the necessity of compromising and satisfying the individual expectations and the public good. One of the important instruments of this type is the system of public tenders. Modern management in the public sector obliges cities, parishes and regions to satisfy the community needs in the most effective way and makes it necessary to use the public

tender law in contracts concerning services, deliveries or building works. Taking or not taking an action in this respect can seriously influence the spatial organization of a territory or indirectly other institutions and bodies shaping this territory.

It is a guarantee of effective spending of public funds. The proper and professional preparation of the tender procedure can be very labour-intensive as it demands a detailed documentation, keeping the deadlines and constructing the right contracts. Nevertheless, it gives a chance of realization of contracts shaping local development. At the same time, it cannot be forgotten that the same actions can cause spatial conflicts and become a barrier limiting the development.

**Key words:** spatial economy, public tenders

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 23.04.2007