

MICHAŁ LORBIECKI  
(POLITECHNIKA ŚLĄSKA W GLIWICACH)

## KONKURS. JAKOŚĆ ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO A PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

### STRESZCZENIE

Autor porusza kwestie zamówień publicznych dotyczących zagospodarowania przestrzennego, które niosą realne skutki dla rozwoju polskich miast. Przedstawiona została sytuacja zamówień związanych z architekturą i urbanistyką, która charakteryzuje się znaczącą dominacją przetargów w dziedzinach opartych w głównej mierze o kryterium cenowe. Autor wskazuje na stosowanie i przybliża formułę konkursu jako narzędzia uzyskiwania rezultatów, które cechuje znacznie wyższa jakość, a także przywołuje zorganizowane w 2014 roku Forum Konkursów Architektonicznych oraz przygotowane przez Stowarzyszenie Architektów Polskich SARP wnioski i rekomendacje. Uzupełnieniem niniejszego tekstu jest przedstawienie dobrej praktyki w dziedzinie planowania zagospodarowania przestrzennego na przykładzie konkursu na opracowanie koncepcji programowo-przestrzennej zagospodarowania terenów w rejonie Osiedla Giżynek w Stargardzie Szczecińskim. Artykuł skierowany jest przede wszystkim do samorządowców – włodarzy oraz przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, którzy w praktyczny sposób są związani z gospodarką przestrzenną, zamówieniami publicznymi oraz wizerunkiem miast. Jego celem jest przywołanie problemu niskiej jakości realizacji związanych z projektowaniem architektury i opracowaniami planistycznymi, a także propagowanie formuły konkursowej w zamówieniach publicznych poprzez pokazanie jej zalet oraz udanej praktyki jej zastosowania.

### SŁOWA KLUCZOWE

konkurs, zagospodarowanie, przestrzeń, zamówienia publiczne, miasto, urbanistyka

## INFORMACJE O AUTORZE

Michał Lorbiecki  
Katedra Urbanistyki i Planowania Przestrzennego  
Wydział Architektury  
Politechnika Śląska w Gliwicach  
e-mail: [michal.lorbiecki@outlook.com](mailto:michal.lorbiecki@outlook.com)

---

## WSTĘP

Jakość przestrzeni, w której żyjemy, ma wieloaspektowe znaczenie. Zarówno różnorodność funkcji, jak i architektura budynków i urbanistyka miast mają wpływ na komfort zamieszkania, pracy i codziennych aktywności. Miasta pełnią nie tylko rolę gospodarczą, ale również społeczną i kulturotwórczą. Nadzrędnym celem polityki przestrzennej jest „możliwie pełne zaspokajanie ciągle rosnących i różnicujących się potrzeb społeczeństwa”<sup>1</sup>. Planowanie przestrzenne zajmuje się zagospodarowaniem terenu, jego wykorzystywaniem zgodnie z interesem społecznym i prowadzoną działalnością gospodarczą<sup>2</sup>. Jest działalnością interdyscyplinarną – bierze pod uwagę kwestie demograficzne, gospodarcze, społeczne, techniczne oraz ochrony środowiska, co jest podstawowym warunkiem zachowania konstytucyjnej zasady zapewnienia zrównoważonego rozwoju<sup>3</sup>.

Przywołując definicję zrównoważonego rozwoju<sup>4</sup>, nasuwa się pytanie: „jakie inne działania ludzkie bardziej powinny kierować się tą zasadą niż te, które realnie zmieniają przestrzeń?”. Przecież środowisko zbudowane nie jest kształtowane tymczasowo, lecz wielopokoleniowo. Efekty takich działań będą zatem miały wpływ na jakość życia tych, którzy będą zamieszkiwać dane obszary lub bezpośrednio – a nawet pośrednio – z nich korzystać.

---

<sup>1</sup> J. Reguński, *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 1985,

<sup>2</sup> K. Babiński, *Planowanie terenowe*, Warszawa 1980,

<sup>3</sup> Art. 5 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (DzU nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>4</sup> Według Art. 3 pkt 50 *Ustawy Prawo Ochrony Środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r.* (DzU nr 62, poz. 627 z późn. zm.) przez zrównoważony rozwój rozumie się „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.

„Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”<sup>5</sup>. W Konstytucji pojawiają się różne sformułowania: dobro wspólne, interes publiczny, cele i zadania publiczne. Podstawą i legitymacją wszelkich działań podejmowanych przez władze publiczne – w szczególności zarządzania i planowania – jest uznana przez społeczeństwo potrzeba realizacji i ochrony dobra wspólnego<sup>6</sup>. Oznacza to, że dobro wspólne jest istotnym przesłaniem działań obywateli i władz. Co zatem powinno determinować rozwój przestrzenny miast: prywatne interesy czy dobro wspólne? Uzasadnieniem potrzeby i funkcjonowania gospodarki przestrzennej jest nieodzowność przestrzegania dobra wspólnego<sup>7</sup>, a zatem dbania przede wszystkim o przestrzenie i miejsca publiczne.

Obserwujemy w tym obszarze poważny regres, choć nie sposób nie zgodzić się z tezą, że polskie miasta się rozwijają. Jest to w głównej mierze rezultatem wykorzystywanych (przede wszystkim przez sektor publiczny) dotacji unijnych. Modernizuje się i rozbudowuje infrastrukturę techniczną, usprawniany jest transport i komunikacja, a także budowane są nowe obiekty. Wszelkie tego typu działania poprzedzone są zamówieniami publicznymi, a ze względu na swój trwały wpływ na przestrzeń ich jakość nie powinna być dyktowana ceną.

Niniejszy artykuł dotyczy zagadnień, które w konkretny i niezwykle bezpośredni sposób wpływają na jakość życia w polskich miastach. Kwestie zamówień publicznych dotyczących zagospodarowania przestrzennego niosą realne skutki w obrębie przestrzeni miejskiej. Przedstawiona w artykule sytuacja zamówień związanych z architekturą i urbanistyką w kraju charakteryzuje się znaczącą dominacją przetargów, opartych w głównej mierze na kryterium cenowym. Autor wskazuje na stosowanie i przybliża formułę konkursu<sup>8</sup> jako narzędzia uzyskiwania rezultatów, które cechuje znacznie wyższa jakość, a także przywołuje zorganizowane w 2014 roku Forum Konkursów Architektonicznych oraz przygotowane przez Stowarzyszenie Architektów Polskich SARP wnioski i rekomendacje. Uzupełnieniem niniejszego tekstu jest przedstawienie dobrej praktyki w dziedzinie planowania zagospodarowania przestrzennego na przykładzie konkursu na opracowanie koncepcji programowo-przestrzennej zagospodarowania terenów

---

<sup>5</sup> Art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>6</sup> A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa 2005, s. 83.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Według Art. 110 *Ustawy Prawo Zamówień Publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r.* (DzU nr 19, poz. 177 z późn. zm.) „konkurs jest przyrzeczeniem publicznym, w którym przez publiczne ogłoszenie zamawiający przyrzeka nagrodę za wykonanie i przeniesienie prawa do wybranej przez sąd konkursowy pracy konkursowej, w szczególności z zakresu planowania przestrzennego, projektowania urbanistycznego, architektoniczno-budowlanego oraz przetwarzania danych”.

w rejonie Osiedla Giżynek w Stargardzie Szczecińskim. Artykuł skierowany jest przede wszystkim do samorządowców – włodarzy oraz przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, którzy w praktyczny sposób są związani z gospodarką przestrzenną, zamówieniami publicznymi oraz wizerunkiem miast. Jego celem jest przywołanie problemu niskiej jakości realizacji związanych z projektowaniem architektury i opracowaniami planistycznymi<sup>9</sup>, a także propagowanie formuły konkursowej w zamówieniach publicznych poprzez pokazanie jej zalet oraz udanej praktyki jej zastosowania.

## PROBLEM

Nie sposób nie dostrzec obiektów, które ewidentnie są efektem procedury przetargowej, w której decydujący wpływ na realizację miała cena. Charakteryzują się one nie tylko słabą estetyką (co akurat może być polemiczne), ale przede wszystkim niską jakością wykonania, często począwszy od samej koncepcji, poprzez wykorzystane materiały, a na trwałości kończąc. Nie pozostaje to bez wpływu na komfort użytkowania, a tym bardziej na rozwój otoczenia. W tym względzie podobnie jest z dokumentami planistycznymi, których zadaniem winna być regulacja rozwoju środowiska zbudowanego. Pozostają one niezauważalne, dopóki nie dotyczą konkretnego podmiotu, a ich zapisy nie zostaną zrealizowane w postaci materialnych inwestycji. Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego<sup>10</sup> rozstrzyga o możliwości realizacji konkretnej inwestycji oraz kształtuje treść i sposób wykonywania prawa własności nieruchomości gruntowych<sup>11</sup>.

W celu zobrazowania problemu warto postawić pytanie, czy wybierając projektanta przestrzeni, w której na co dzień mają funkcjonować obecne i przyszłe pokolenia, powinniśmy kierować się tymi samymi zasadami, co przy wyborze dostawcy papieru. W przypadku tego drugiego można pozwolić sobie na wybór najtańszej oferty, gdyż jakość konkretnego produktu jest z reguły stała, podczas gdy jakość pracy projektowej nie może być obiektywnie wyceniona.

---

<sup>9</sup> Przez opracowania i dokumenty planistyczne autor rozumie Miejskowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego, Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego oraz Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w myśl Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (DzU nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

<sup>10</sup> *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r.* (DzU nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

<sup>11</sup> W. Szwajdler, *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 11.

Powyższe porównanie nie jest przesadne, ponieważ przepisy *Ustawy z dnia 29 stycznia 2014 r. Prawo Zamówień Publicznych* posługują się przede wszystkim narzędziem ceny. Prawo Zamówień Publicznych (PZP) nadaje kryterium ceny „szczególny” charakter, ponieważ musi ono być brane pod uwagę przy każdym udzielanym zamówieniu publicznym. Obowiązek oszczędzania pieniędzy publicznych wynika z *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych*, zgodnie z którą wydatki publiczne „powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów”<sup>12</sup>. Jak wskazuje zwrot użyty w treści ustawy, zasady te mają charakter postulatyczny. Jest to postulat starannego działania, które powinno prowadzić do osiągnięcia efektu w postaci optymalnego wykonania określonego zadania, a temu powinny służyć: celowość, oszczędność, efektywność, terminowość, dobór najbardziej właściwych metod i środków służących do osiągnięcia założonych celów<sup>13</sup>.

Choć przepisy PZP wskazują, że przez najlepszą ofertę należy rozumieć „ofertę, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego, albo ofertę z najniższą ceną, a w przypadku zamówień publicznych w zakresie działalności twórczej lub naukowej, których przedmiotu nie można z góry opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący – ofertę, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego”<sup>14</sup>, to wspomnianym „innym kryterium” często pozostaje jedynie termin realizacji zamówienia<sup>15</sup>. Znaczącym trendem jest zatem sytuacja, w której pomimo obowiązku odejścia od kryterium wyłącznie cenowego organy publicznie unikają stosowania więcej niż dwóch kryteriów przy ocenie ofert złożonych w przetargach<sup>16</sup>. Według danych udostępnionych przez Urząd Zamówień Publicznych w 2014 roku ponad 92% instytucji publicznych posługuje się dwoma kryteriami, a jedynie 6,19% – trzema, czterema – 1,18%, a pięcioma – niecałe 0,5%<sup>17</sup>. Statystyki udowadniają, że nowelizacja *Ustawy PZP*, która

---

<sup>12</sup> Art. 44 pkt 1, *Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.* (DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

<sup>13</sup> M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 140.

<sup>14</sup> Art. 2 pkt 5, *Ustawa Prawo Zamówień Publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r.* (DzU nr 19, poz. 177 z późn. zm.).

<sup>15</sup> Urząd Zamówień Publicznych podaje listę najczęściej stosowanych przez urzędy tzw. pozacenowych kryteriów: termin realizacji, rękojmia, warunki płatności, jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, wiedza i doświadczenie.

<sup>16</sup> Nie tylko przy zamówieniach związanych z usługami projektowymi.

<sup>17</sup> Źródło: <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;3088> [dostęp: 21.01.2015].

weszła w życie 19 października 2014 roku, nie przyniosła oczekiwanych rezultatów, a mianowicie nie zakończyła dyktatu najniższej ceny<sup>18</sup>.

W praktyce oznacza to, że ogłaszający przetarg może posłużyć się jawnym kryterium cenowym („najniższa cena”), a także ukrytym (na przykład „liczba dodatkowych artykułów” czy „najkrótszy termin realizacji”), czyli takim, który uwarunkowany jest przede wszystkim ceną. Dodając tylko takie kryterium, zamawiający już spełnia warunki przewidziane w ustawie.

Prostą metodą, aby sprawdzić, czy takie działania mają miejsce, jest użycie wyszukiwarki przetargów na Portalu Zamówień Publicznych<sup>19</sup>. Korzystając z narzędzia wyszukiwania zamówień, których przedmiot wiąże się z zagospodarowaniem przestrzeni, można dowiedzieć się, że popularne są między innymi następujące sformułowania kryteriów w przetargach:

- w przetargu na „wykonanie wielobranżowej dokumentacji projektowej, budowlanej ze wszystkimi elementami wykonawczymi oraz sprawowaniem nadzoru autorskiego nad realizacją robót budowlanych”: cena – 95%, termin rękopisami w miesiącach (nie krócej niż 48 miesięcy) – 5%;
- w przetargu na „opracowanie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz zmian studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wraz z koncepcją modernizacji układów drogowych na wskazanych obszarach wokół stacji i przystanków”: cena 90%, czas wykonania części zamówienia – 10%;
- w przetargu na „sporządzenie projektów decyzji o warunkach zabudowy oraz projektów decyzji o ustaleniu inwestycji celu publicznego”: cena 95%, termin płatności faktury – 5%.

Łatwo się domyślić, że wyżej przytoczone kryteria „pozacenowe” są *de facto* kryteriami cenowymi o innych nazwach. Poza tym takie zapisy, przy tak wysokim udziale kryterium ceny, stanowią swoisty paradoks.

Zamawiający nie wykazują się zbytnią skrupulatnością, gdyż sztuką nie jest ogłoszenie przetargu, posługując się w całości kryteriami ilościowymi i cenowymi. Niestety, takie praktyki znacząco odbiegają od zasady efektywności wydatkowania finansów publicznych.

Zamówienia związane z budynkami i zagospodarowaniem przestrzennym są traktowane jak pozostałe standardowe zamówienia publiczne. Potwierdzeniu tej tezy może posłużyć przedstawienie statystyk dotyczących przeprowadzonych w 2014 roku postępowań związanych z zamówieniami publicznymi na usługi w branży architektonicznej i urbanistycznej.

---

<sup>18</sup> Wcześniej zapisy *Ustawy PZP* umożliwiały zamawiającym stosowanie wyłącznie kryterium najniższej ceny.

<sup>19</sup> System Zamówień Publicznych – Portal Centralny, [online] <http://www.portal.uzp.gov.pl/>.

Poniższe dane dotyczą liczby ogłoszeń o udzieleniu zamówienia oraz ogłoszeń o wynikach konkursu publikowanych w zależności od wartości zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP)<sup>20</sup> oraz Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE) TED<sup>21</sup>, w których zamawiający wskazał odpowiedni kod ze słownika CPV<sup>22</sup> w podziale na tryby udzielenia zamówienia. Zamówienia obejmujące jednocześnie usługi architektoniczne i urbanistyczne (planowanie przestrzenne) zostały uwzględnione w obydwu statystykach. Poniższa tabela przedstawia liczbę ogłoszeń w branży architektonicznej dla poszczególnych trybów zamówień w 2014 roku.

Tab. 1. Liczba ogłoszeń o udzieleniu zamówienia/  
o wyniku konkursu w branży architektonicznej w 2014 roku

Tryb	Liczba ogłoszeń o udzieleniu zamówienia/ o wyniku konkursu		
	BZP	Dz. Urz. UE	Razem
Przetarg nieograniczony	2 753	408	3 161
Przetarg ograniczony	39	40	79
Negocjacje z ogłoszeniem	5	3	8
Dialog konkurencyjny	1	1	2
Negocjacje bez ogłoszenia	1	29*	30
Zaówienie z wolnej ręki	366	—	366
Zapytanie o cenę	6	—	6
Licytacja elektroniczna	2	—	2
Konkurs	39	13	52
<b>Razem</b>	<b>3 212</b>	<b>794</b>	<b>3 706</b>

\* w tym tryb zamówienia z wolnej ręki

Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk udostępnionych  
przez Urząd Zamówień Publicznych.

<sup>20</sup> Biuletyn Zamówień Publicznych, [online] <http://bzpl.portal.uzp.gov.pl/?ogloszenie=browser>.

<sup>21</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, [online] <http://ted.europa.eu>.

<sup>22</sup> Wspólny Słownik Zamówień.

Powyższe zestawienie pokazuje, że 85,3% zamówień publicznych w 2014 roku związanych z projektowaniem architektonicznym przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego, natomiast konkursem poprzedzono zaledwie 1,4% zamówień w tej branży.

Tabela 2 przedstawia liczbę ogłoszeń w branży urbanistycznej dla poszczególnych trybów zamówień publicznych w 2014 roku.

Tab. 2. Liczba ogłoszeń o udzieleniu zamówienia/o wyniku konkursu w branży urbanistycznej (planowanie przestrzenne) w 2014 roku

Tryb	Liczba ogłoszeń o udzieleniu zamówienia/ o wyniku konkursu		
	BZP	Dz. Urz. UE	Razem
Przetarg nieograniczony	312	26	338
Przetarg ograniczony	4	7	11
Negocjacje z ogłoszeniem	1	1	2
Dialog konkurencyjny	0	0	0
Negocjacje bez ogłoszenia	0	1*	1
Zaównienie z wolnej ręki	34	—	34
Zapytanie o cenę	2	—	2
Licytacja elektroniczna	0	—	0
Konkurs	10	3	13
<b>Razem</b>	<b>363</b>	<b>38</b>	<b>401</b>

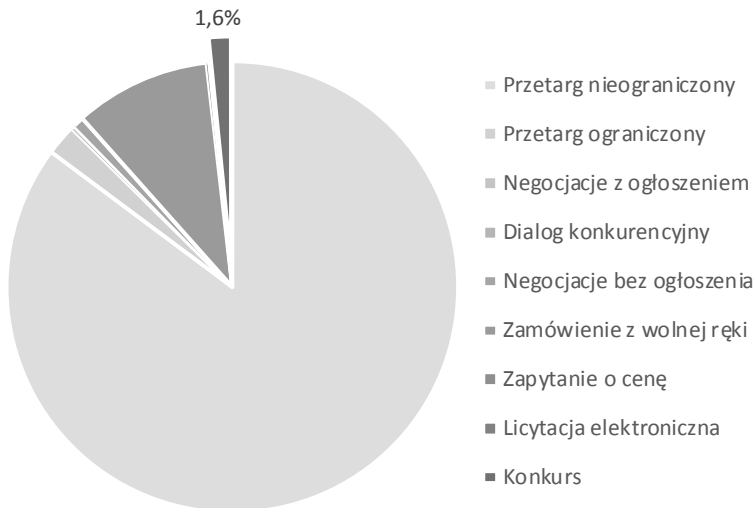
\* w tym tryb zamówienia z wolnej ręki

Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk udostępnionych przez Urząd Zamówień Publicznych.

Na podstawie powyższego zestawienia można zauważyć, że zaledwie 3,2% zamówień związanych z planowaniem przestrzennym było w 2014 roku poprzedzonych konkursem, natomiast 84,3% przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego.

Skalę problemu dotyczącego postępowań związanych z zamówieniami publicznymi na usługi w branży architektonicznej i urbanistycznej odzwierciedla poniższe zestawienie procentowe.

Ryc. 1. Rozłożenie procentowe zamówień publicznych w branży architektonicznej i urbanistycznej w poszczególnych trybach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk udostępnionych przez Urząd Zamówień Publicznych.

Na podstawie zaprezentowanych danych statystycznych dotyczących zamówień publicznych na usługi architektoniczne i urbanistyczne za rok 2014 można zauważyć, że procedura konkursowa jest rzadko stosowana, a wydawałoby się, że powinna być możliwie szeroko wykorzystywana przez przedstawicieli różnych szczebli administracji publicznej. Przeprowadzenie procedury konkursowej dla kluczowych inwestycji publicznych w miastach powinno wręcz stanowić obowiązek wobec mieszkańców. Warto podkreślić, że formuła konkursowa może być stosowana nie tylko przy zamówieniach na usługi związane z projektowaniem obiektów użyteczności publicznej lub przestrzeni publicznych, ale również przy opracowaniach planistycznych, strategicznych i rewitalizacyjnych, a nawet przy zamówieniach niezwiązanych bezpośrednio z trwałymi zmianami w zagospodarowaniu przestrzennym (na przykład kampania promocyjna miasta), wspominając przy tym, że procesy tego typu powinny być przeprowadzane przy współudziale mieszkańców oraz władz miejskich. Takie podejście do idei partycypacji już na początku tworzy kulturę dialogu i dyskusji, prowadząc do identyfikacji społeczności lokalnych z kluczowymi rozstrzygnięciami przestrzennymi, funkcjonalnymi i estetycznymi.

Słuszność powyższych tez może być potwierdzona przedsięwzięciami wyłonionymi w drodze konkursu, a następnie zrealizowanymi (ostatnimi czasy dzięki wsparciu funduszy unijnych), które z powodzeniem służą ich użytkownikom.

## DZIAŁANIE

Dobre praktyki w kwestii konkursów architektonicznych i urbanistycznych propaguje środowisko architektów. Stowarzyszenie Architektów Polskich SARP od wielu lat jest inicjatorem takich praktyk i swoistym monopolistą w przeprowadzaniu tego typu procedur. Choć cel tych działań – czy są one prowadzone w interesie środowiska architektów, czy w interesie dobra wspólnego – jest kwestią dyskusyjną, to niewątpliwie zauważyć można realne rezultaty w postaci udanych realizacji architektonicznych i urbanistycznych.

W dniach 27–28 czerwca 2014 roku w Warszawie odbyło się Forum Konkursów Architektonicznych z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Krajowej Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej, Stowarzyszenia Architektów Polskich SARP, środowiska architektów, urbanistów i prawników oraz samorządowców. W debacie podjęte zostały problemy prawne i organizacyjne zastosowania formuły konkursów przy udzielaniu zamówień publicznych dotyczących architektury i urbanistyki w Polsce.

W czasie konferencji przedstawione zostały przykłady dobrej praktyki w zakresie wykorzystania konkursu jako narzędzia wyboru autora dla realizacji istotnych obiektów kulturalnych i edukacyjnych finansowanych ze środków publicznych. W dyskusji poruszono również problem ograniczonej popularności konkursu w Polsce mimo bezspornych zalet tej procedury dla klientów publicznych i szerokiego wykorzystania tej formuły w krajach Unii Europejskiej.

Przyczyny niskiej popularności konkursów w Polsce można szukać już w treści obowiązujących przepisów o zamówieniach publicznych, a także w niewystarczającej wiedzy zamawiających oraz braku instrumentów edukacyjnych dotyczących tej procedury. Przykładem instrumentów upowszechniających formułę konkursu mogłyby być standardy i wzory dokumentów służące do przygotowania i przeprowadzenia procesu, które byłyby rekomendowane przez Urząd Zamówień Publicznych czy Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

Przesłaniem Forum był postulat, by dokumenty takie jak Krajowa Polityka Miejska, Narodowy Plan Rewitalizacji oraz nowe przepisy o zamówieniach publicznych, przygotowywane w związku z wdrażaniem dyrektywy 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 roku, uwzględniały zwiększenie popularności konkursów i wykorzystanie konkursów z pożytkiem dla zamawiających i pozytywnym rezultatem dla jakości miast w Polsce.

Środowisko architektów w aktywny sposób stara się uczestniczyć w pracach nad nowelizacją *Ustawy Prawo Zamówień Publicznych* zainicjowanych wymogiem dyrektywy unijnej 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 roku. Stowarzyszenie Architektów Polskich SARP, stojąc na straży poprawności działań legislacyjnych, dopatrzyło się braku staranności w adaptacji wytycznych unijnych do realiów prawa polskiego. SARP w ramach konsultacji społecznych projektu nowelizacji ustawy zaproponował szereg zmian: począwszy od samej definicji konkursu – aby w pełni odpowiadała definicji w dyrektywie – poprzez stworzenie propozycji systemu cyfryzacji zamówień, na ujednoliceniu wzorów procedury konkursowej kończąc<sup>23</sup>.

Do tej pory największym sukcesem w propagowaniu koncepcji konkursu było umieszczenie zapisów rekomendujących go w przyjętej przez rząd 20 października 2015 roku Krajowej Polityce Miejskiej. Główny zapis w tej kwestii został zamieszczony w rozdziale poświęconym polityce inwestycyjnej:

Rozpatrując sposoby formułowania kształtu inwestycji, które miałyby rozwiązywać określone złożone problemy funkcjonowania miasta (np. w zakresie organizacji ruchu drogowego), warto rozważać koncepcję konkursu na prace projektowe. Ta procedura z zakresu zamówień publicznych jest stosowana głównie w odniesieniu do prac architektonicznych czy rzeźbiarskich, rzadziej urbanistycznych. Tymczasem nie ma przeciwwskazań, aby wykorzystać ją szerzej. Organizacja konkursu, obok zalety w postaci możliwości poszerzenia przedstawiania profesjonalnych różnorodnych wariantów rozwiązań danego zagadnienia, stwarza warunki do upublicznienia dyskusji na temat kierunku możliwych działań, zwłaszcza w sytuacjach, gdy rozwiązanie jakiegoś skomplikowanego problemu z życia miasta jest nieoczywiste. W ten sposób tworzy się okazję do szerszej, w tym publicznej, dyskusji o możliwych rozwiązaniach i otwiera się drogę do formułowania nowych i innowacyjnych pomysłów<sup>24</sup>.

## DOBRE PRAKTYKI

O ile o konkursach na opracowanie koncepcji architektonicznych można usłyszeć na co dzień, o tyle konkurs stricte urbanistyczny, prowadzący do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest działaniem rzadkim. Niezwykle cenne staje się zatem nie tylko poruszenie samej idei

---

<sup>23</sup> Pismo Prezesa Stowarzyszenia Architektów Polskich SARP Mariusza Ścisło do Pełniącej obowiązki Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – Wiceprezes UZP Izabeli Jakubowskiej z dnia 22 maja 2015, [online] [http://www.sarp.org.pl:443/pliki/2024\\_555f2379d-bea5-2015.05.22\\_pismo\\_sarp\\_do\\_uzp\\_jluwagi\\_do\\_projektu.pdf](http://www.sarp.org.pl:443/pliki/2024_555f2379d-bea5-2015.05.22_pismo_sarp_do_uzp_jluwagi_do_projektu.pdf) [dostęp: 20.09.2015].

<sup>24</sup> *Krajowa Polityka Miejska*, [online] [http://www.mir.gov.pl/media/10252/Krajowa\\_Polityka\\_Miejska\\_20-10-2015.pdf](http://www.mir.gov.pl/media/10252/Krajowa_Polityka_Miejska_20-10-2015.pdf) [dostęp: 20.11.2015], s. 79.

konkursu w tej dziedzinie, ale też propagowanie tej formuły poprzez wskazywanie dobrych praktyk.

Jedną z nich może być konkurs na opracowanie koncepcji programowo-przestrzennej zagospodarowania terenów w rejonie Osiedla Giżynek w Stargardzie Szczecińskim, który został zorganizowany przez Stowarzyszenie Architektów Polskich Oddział w Szczecinie na zamówienie Gminy-Miasta Stargard Szczeciński i rozstrzygnięty w grudniu 2014 roku. Niniejszy opis przedstawia syntetyczne omówienie przyjętych w nagrodzonej pracy rozwiązań, a także działania, które niniejszy konkurs zapoczątkował.

Przedmiotem konkursu było opracowanie i zaprezentowanie przez uczestników idei urbanistyczno-architektonicznej osiedla oraz koncepcji zabudowy i zagospodarowania terenu jako nowej, atrakcyjnej i integralnej części miasta<sup>25</sup>. Celem konkursu było przedstawienie zamawiającemu najlepszej pod względem funkcjonalnym i estetycznym idei rozbudowy miasta i kształtowania nowego osiedla. Ponadto – i przede wszystkim – w założeniach konkursu nagrodzona praca miała stanowić podstawę do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zwycięzca miał zostać zaproszony przez Gminę-Miasto Stargard Szczeciński do negocjacji podczas opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu objętego konkursem.

Konkurs urbanistyczno-architektoniczny miał charakter otwarty, tzn. mógł wziąć w nim udział każdy, kto spełniał warunki przewidziane w regulaminie, oraz realizacyjny, co oznacza, że był częścią realnych działań zamawiającego związanych z przedmiotowym obszarem. Ogłoszenie o konkursie było zamieszczone na stronie internetowej organizatora, w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego (tablica ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Stargardzie Szczecińskim), a także na stronie internetowej zamawiającego.

Niezwykle istotne dla tej, jak i każdej innej procedury konkursowej było jej zadanie, czego procedura przetargowa nie przewiduje. Zadaniem przedmiotowego konkursu było<sup>26</sup>:

- wykreowanie idei urbanistyczno-architektonicznej dla nowej dzielnicy mieszkaniowej, oferującej jak najlepsze warunki zamieszkania oraz w możliwie najkorzystniejszy sposób kształtującej wizerunek Stargardu Szczecińskiego,
- optymalne wpisanie nowej dzielnicy miasta w krajobraz Stargardu Szczecińskiego, ze szczególnym uwzględnieniem ekspozycji sylwety Starego Miasta,

---

<sup>25</sup> *Konkurs na opracowanie koncepcji programowo-przestrzennej zagospodarowania terenów w rejonie Osiedla Giżynek w Stargardzie Szczecińskim*, [online] <http://szczecin.sarp.org.pl/stargard/> [dostęp: 20.09.2015].

<sup>26</sup> *Ibidem*, rozdz. III, pkt 3.

- znalezienie jak najlepszego rozwiązania funkcjonalno-przestrzennego zagospodarowania terenów w rejonie Osiedla Giżynek w powiązaniu ze strukturą funkcjonalno-przestrzenną miasta i terenów podmiejskich.

Oceny prac dokonał sąd konkursowy na zamkniętych posiedzeniach na podstawie przyjętych w regulaminie kryteriów<sup>27</sup>:

- trafność i atrakcyjność idei urbanistycznej,
- sprawność i racjonalność połączeń funkcjonalno-przestrzennych osiedla z układem przestrzennym miasta,
- trafność wpisania zagospodarowania osiedla w krajobraz miasta,
- trafność rozwiązań przestrzennych z punktu widzenia jakości życia w mieście,
- walory architektoniczne zabudowy i zagospodarowania terenu,
- możliwość etapowania realizacji osiedla,
- ekonomika proponowanego rozwiązania z punktu widzenia kosztów budowy i eksploatacji,
- zgodność z założeniami konkursu i wytycznymi merytorycznymi.

W przeciwieństwie do procedury przetargowej kryteria przedmiotowego konkursu miały w głównej mierze charakter jakościowy, a zatem ich ocena wiązała się z zaangażowaniem ekspertów jako oceniających. Przepisy *Ustawy PZP* wskazują, że „członkami sądu konkursowego są wyłącznie osoby posiadające kwalifikacje umożliwiające ocenę zgłoszonych prac konkursowych”<sup>28</sup>. W skład przedmiotowego sądu konkursowego weszli architekci lokalni (SARP o. w Szczecinie oraz przedstawiciel zamawiającego – architekt miejski) i z zewnątrz (SARP o. w Warszawie), a także przedstawiciel Agencji Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa. Choć grono jury nie charakteryzowało się interdyscyplinarnością (trzech architektów, jeden urzędnik), to pozwoliło ono na zachowanie właściwej reprezentacji wszystkich aktualnych aktorów istotnych z punktu widzenia przedmiotu konkursu.

Do konkursu dopuszczonych zostało trzydzieści pięć zespołów, a ostatecznie swoje prace zgłosiło piętnaście zespołów. Pierwsza nagroda została przyznana uczestnikowi, który w najwłaściwszy sposób spełnił kryteria oceny. Uzasadnienie decyzji jury o wyborze zwycięskiej pracy brzmiało następująco:

Proponowana tkanka miejska trafnie i racjonalnie opiera się o węzły przy ul. Spokojnej i Broniewskiego, odnosząc się tym samym do istniejącej, przyległej zabudowy poza granicą opracowania Osiedla Pyrzyckiego od wschodu i Osiedla Letniego od strony północnej. Podkreślenia wymaga trafna propozycja lokalizacji przystanku szynobusów kolei regionalnej i ukształtowania przy nim lokalnego centrum usługowego.

---

<sup>27</sup> Ibidem, rozdz. XI, pkt 2.

<sup>28</sup> Art. 112, pkt 5, *Ustawa Prawo Zamówień Publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r.* (DzU nr 19, poz. 177 z późn. zm.).

Uznanie znalazła kameralna skala zabudowy, jej klimat i stopień urbanizacji obszaru dopasowany do skali i charakteru styku terenów miejskich z terenami wiejskimi wokół Stargardu Szczecińskiego. Szczególnie wysoko oceniono indywidualną kompozycję układu urbanistyczno-architektonicznego przestrzeni publicznych placu lokalnego centrum. Praca czytelnie uwzględnia w planowanym zagospodarowaniu zastaną zieleni, ukształtowanie terenu z wodami powierzchniowymi i zabytkowy obiekt popołacowy. Wątpliwości zdaniem Sądu budzi zaproponowana wzdłuż drogi głównej – obwodnicy miasta, zabudowa usługowa o niezdefiniowanej funkcji<sup>29</sup>.

Zwrócono uwagę na aspekty planistyczne i strategiczne przedmiotowego obszaru, w składzie sądu konkursowego zabrakło jednak planisty przestrzennego i ekonomisty, których horyzont widzenia wybiegałby poza ramy architektoniczne.

Ryc. 2. Wizualizacja koncepcji – widok z lotu ptaka od strony południowej



Źródło: M. Stangel, Biuro Projektów Urbanistyki i Architektury ARCA,  
Koncepcja programowo-przestrzenna zagospodarowania terenów  
w rejonie Osiedla Giżynek w Stargardzie Szczecińskim.

<sup>29</sup> *Konkurs na opracowanie koncepcji programowo-przestrzennej zagospodarowania terenów w rejonie Osiedla Giżynek w Stargardzie Szczecińskim*, op. cit.

Praca zakładała utworzenie lokalnego centrum usługowego, będącego sercem dzielnicy oraz charakteryzującego się stosunkowo intensywną zabudową usługowo-mieszkaniową i przestrzeniami publicznymi w postaci głównego placu w powiązaniu z komunikacją publiczną. Intensywność zabudowy mieszkaniowej centrum była stopniowana od budynków wielorodzinnych, przez zabudowę szeregową, po wolno stojącą. Motywem przewodnim koncepcji było wykreowanie miejsca zamieszkania, w którym mógłby być realizowany zrównoważony styl życia poprzez bliskość i różnorodność domów, podstawowych usług, miejsc rekreacji, miejsc pracy i przede wszystkim użytkowników.

Ryc. 3. Schemat funkcji i jednostek bilansowych



Źródło: M. Stangel, Biuro Projektów Urbanistyki i Architektury ARCA,  
Koncepcja programowo-przestrzenna zagospodarowania terenów  
w rejonie Osiedla Giżynek w Stargardzie Szczecińskim.

Propozycja zakładała zróżnicowane typy zabudowy i zasady ich realizacji przez deweloperów, miasto, spółdzielnie, inwestorów indywidualnych i małe wspólnoty. Zwycięska praca przyjęła strukturę ulic i kwartałów zabudowy jako podstawę rozwoju nowej dzielnicy w sposób harmonijny i bezpieczny. Autorzy załączyli wskazówki, które umożliwiły konsekwentną realizację założonych postulatów, między innymi takie, że „na etapie opracowania planu miejscowego należałoby rozważyć nieudostępnianie wszystkich terenów wyznaczonych w koncepcji jako docelowo mieszkaniowych, a jedynie te do zagospodarowania w najbliższym horyzoncie czasowym”<sup>30</sup>. Ponadto, zaproponowany plan struktury pozwala na elastyczność rozwoju w zależności od potrzeb.

Zwycięska praca została skierowana do dalszego opracowania w formie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który aktualnie jest na etapie uzgodnień.

Choć opisana powyżej procedura pochłonęła więcej czasu – i środków publicznych – niż standardowo przeprowadzany przetarg na opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, to z pewnością przyniosła wymierny efekt już we wstępnej fazie realizacji zamówienia. Zaproponowane rozwiązanie zostało porównane z innymi możliwościami oraz ocenione przez grono ekspertów, co daje swoistą gwarancję, a także zabezpiecza przed ewentualnymi nieprzewidzianymi błędami, które często pojawiają się przy realizacjach wykonywanych szybko i tanio<sup>31</sup>.

## WNIOSKI

Nie sposób zaprzeczyć, że przeprowadzenie konkursu w celu wyłonienia najlepszego wykonawcy zadania publicznego przynosi wiele korzyści. Można do nich zaliczyć<sup>32</sup>:

- mnogość, różnorodność i konkurencyjność propozycji przy jednoczesnym zachowaniu ich porównywalności w celu rzetelnej i uczciwej oceny,
- zabezpieczenie inwestycji przed problemami występującymi w czasie realizacji dzięki znajomości wizji i możliwości jej dopracowania,
- zaangażowanie doświadczonych i kompetentnych, a także młodych i utalentowanych twórców, stworzenie płaszczyzny ich współpracy,

---

<sup>30</sup> M. Stangel, Biuro Projektów Urbanistyki i Architektury ARCA, Koncepcja programowo-przestrzenna zagospodarowania terenów w rejonie Osiedla Giżynek w Stargardzie Szczecińskim.

<sup>31</sup> Najczęściej przyjmowanymi kryteriami wyboru projektanta miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są czas i cena realizacji.

<sup>32</sup> *Forum konkursów architektonicznych*, Warszawa 2014, s. 22.

- fachowość, miarodajność i uczciwość opinii o rozwiązaniach realizacyjnych wyrażanych przez kompetentny i obiektywny sąd konkursowy,
- możliwość osiągnięcia wymiernych oszczędności na wstępnych etapach inwestowania dzięki wyborowi najodpowiedniejszego rozwiązania (pomimo wzrostu wydatków na przeprowadzenie procedury zamówienia publicznego).

Ponadto, konkurs w zamówieniach publicznych przynosi korzyści w obszarze społecznym. Poprzez przekaz pozytywnej informacji o zamierzeniach sektora publicznego budowane jest zaufanie społeczne, które opiera się na przejrzystości procedur i jawności rozstrzygnięcia konkursu przed rozpoczęciem realizacji inwestycji. Takie działanie władz publicznych zapewnia promocję i buduje pozytywny wizerunek zarówno samego zamawiającego, jak i przedsięwzięcia objętego konkursem.

Prawo zamówień publicznych z założenia powinno być spójne i stabilne. Przy formułowaniu przepisów należy angażować szerokie grono ekspertów krajowych oraz zagranicznych. Wiedza i doświadczenie innych krajów pozwalają z reguły uniknąć błędów oraz stosować dobre wzorce, ponieważ nadrzędnym celem prawa zamówień publicznych jest efektywność wydatkowania środków. Nie oznacza ona jedynie osiągnięcia najlepszego stosunku wartości do ceny, ale powinna przede wszystkim uwzględniać szeroko i długofalowo rozumiany interes publiczny, a co za tym idzie – dobro wspólne. Aby skutecznie realizować ten cel, przepisy muszą być wystarczająco elastyczne, to znaczy powinny umożliwiać zamawiającemu podejmowanie racjonalnych decyzji. Celem procedur zamówień publicznych nie jest jak najszybsze zawarcie umowy, lecz zagwarantowanie realizacji potrzeb na możliwie najkorzystniejszych rynkowo warunkach. Sukcesem nie jest zatem zawarcie umowy, lecz jej realizacja. Wszelkie prowadzące ku temu działania (nawet jeśli postępowanie się przedłuży, a procedura będzie droższa) są właściwe.

Pomijając fakt, że zamówienia na opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego często dotyczą małych, przeznaczonych pod konkretną inwestycję obszarów, opierają się one wyłącznie na dwóch kryteriach: najniższej cenie i najkrótszym czasie realizacji. Aspekty te z góry skazują opracowania planistyczne na arbitralne i stricte proceduralne podejście, dając często niskiej jakości rezultaty. Choć przepisy *Ustawy PZP* nie zakazują prowadzenia procedur zamówień publicznych w taki sposób, to odpowiedzialność zamawiających powinna pobudzać w nich racjonalność i zdrowy rozsądek.

Zarówno nowelizacja z 2014 roku, której celem było zniesienie prymatu najniższej ceny jako jedynego kryterium w przetargach, jak i ta zapowiedziana na rok 2016 pozwalają wierzyć, że prawo jest konstruowane tak, by umożliwić pracownikom instytucji publicznych przygotowywanie dobrych przetargów. Skrupulatność w kwestiach wydatkowania publicznych pieniędzy, również

w zamówieniach na usługi architektoniczne i urbanistyczne, powinna być na bieżąco monitorowana przez instytucje publiczne, opinię publiczną i środowisko branżowe. W końcu publiczne pieniądze oraz przestrzeń stanowią nasze wspólne dobro.

Niniejszy artykuł sprowadza się do następujących wniosków: konkurs stanowi najlepsze narzędzie wyboru optymalnego rozwiązania i kompetentnego wykonawcy, a jakość winna być nadrzędnym kryterium wyboru w zamówieniach publicznych na usługi z branży architektonicznej i urbanistycznej. Sposobów na walkę o jakość przestrzeni polskich miast jest wiele, a jednym z nich są konkursy architektoniczne i urbanistyczne.

## COMPETITION. QUALITY OF SPATIAL DEVELOPMENT AND THE LAW ON PUBLIC PROCUREMENT

The author addresses the issues of public procurement regarding spatial development that carry real consequences for the development of Polish cities. The article shows the situation of procurement related to architecture and urban planning in the country which is characterized by significant dominance of tenders in these areas based primarily on the criterion of price. The author points to the use and brings up the procedure of competition as a tool to obtain results of much higher quality, and also Architectural Competitions Forum organized in 2014 followed by conclusions and recommendations presented by the Association of Polish Architects (SARP). This paper is completed with presentation of the good practice in the field of spatial planning on the example of competition for the planning and development concept of land use in the area of Giżynek settlement in Stargard Szczeciński. The article is directed primarily to local government officials – governors and representatives who in practical manner are associated with spatial planning, procurement and image of a city. Its aim is to recall the problem of low quality of architecture and spatial development documents and also promotion of the competition procedure by showing its advantages and successful practice of its application.

## KEYWORDS

competition, spatial development, space, public procurement, city, urban planning

## BIBLIOGRAFIA

1. Babiński K., *Planowanie terenowe*, Warszawa 1980.
2. *Forum konkursów architektonicznych*, Warszawa 2014.
3. Jędraszko A., *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa 2005.
4. Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010.

5. *Konkurs na opracowanie koncepcji programowo-przestrzennej zagospodarowania terenów w rejonie Osiedla Giżynek w Stargardzie Szczecińskim*, [online] <http://szczecin.sarp.org.pl/stargard/> [dostęp: 20.09.2015].
6. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (DzU nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
7. *Krajowa Polityka Miejska*, [online] [http://www.mir.gov.pl/media/10252/Krajowa\\_Polityka\\_Miejska\\_20-10-2015.pdf](http://www.mir.gov.pl/media/10252/Krajowa_Polityka_Miejska_20-10-2015.pdf) [dostęp: 20.11.2015].
8. Pismo Prezesa Stowarzyszenia Architektów Polskich SARP Mariusza Ścisło do Pełniącej obowiązki Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – Wiceprezes UZP Izabeli Jakubowskiej z dnia 22 maja 2015, [online] [http://www.sarp.org.pl:443/pliki/2024\\_555f2379dbea5-2015.05.22\\_pismo\\_sarp\\_do\\_uzp\\_jluwagi\\_do\\_projektu.pdf](http://www.sarp.org.pl:443/pliki/2024_555f2379dbea5-2015.05.22_pismo_sarp_do_uzp_jluwagi_do_projektu.pdf) [dostęp: 20.09.2015].
9. Regulski J., *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 1985.
10. Stangel M., Biuro Projektów Urbanistyki i Architektury ARCA, *Koncepcja programowo-przestrzenna zagospodarowania terenów w rejonie Osiedla Giżynek w Stargardzie Szczecińskim*.
11. Sz wajdler W., *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013.
12. *Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.* (DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
13. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 roku* (DzU nr 80, poz. 717 z późn. zm.).
14. *Ustawa Prawo Ochrony Środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r.* (DzU nr 62, poz. 627 z późn. zm.).
15. *Ustawa Prawo Zamówień Publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r.* (DzU nr 19, poz. 177 z późn. zm.).

